

Staatssteun in tijden van crisis

Het staatssteunbeleid van de Europese Commissie tijdens de kredietcrisis en een vergelijking met het Amerikaanse staatssteunbeleid ter zake.

27 maart 2014

Begeleider: prof. dr. J.W. Sap

Examinator: prof. dr. J.M.H.F. Teunissen

Maarten Jansen

mhk.jansen@studie.ou.nl

studentnr. 850758160

Inhoudsopgave

Inleiding: staatssteun sinds de start van de kredietcrisis	5
<i>De kredietcrisis en staatssteun</i>	5
<i>De crisis en staatssteun in Europa</i>	5
<i>Onderzoeksvraag: het verlaten van beginselen?</i>	6
<i>Opbouw van deze scriptie</i>	8
<i>Staatssteun in de EU en de VS</i>	9
<i>Staatssteunbeleid in de Europese Unie: een bijzonder systeem</i>	9
<i>Staatssteunbeleid in de Verenigde Staten: kijken in de spiegel</i>	11
1 Staatssteun: Europese regelgeving	13
1.1 Inleiding	13
1.2 Staatssteun	13
1.2.1 Financiële en niet-financiële steun: een brede opvatting	15
1.3 Staatssteun: Europese regelgeving	17
1.3.1 Art. 107-109 VWEU	17
1.3.2 De vereisten van art. 107 VWEU	19
1.3.3 De uitzonderingen van art. 107, tweede en derde lid en 108, vierde lid, VWEU 22	
1.3.4 Het Actieplan Staatssteun (2005)	23
1.3.5 Art. 108 VWEU: meldingsplicht en beoordeling	25
1.4 Art. 106 VWEU: diensten van algemeen economisch belang	28
1.5 Beginselen van Europees staatssteunbeleid	29
1.5.1 Algemene beginselen van Europees mededingingsrecht	29
1.5.2 Beginselen van staatssteunbeleid	30
1.6 Afspraken in het kader van de WTO	32
1.7 Conclusie	35
2 Economische aspecten van Europees staatssteunbeleid	37
2.1 Inleiding	37
2.2 De markt, politiek en economie	37
2.3 Overheidsingrijpen	38
2.4 Het Actieplan Staatssteun: naar een meer economische benadering	39
2.5 Conclusie	41

3	Staatssteun in de EU en de kredietcrisis	43
3.1	Inleiding.....	43
3.2	Het crisisbeleid van de Commissie.....	44
3.3	Steun aan de financiële sector	46
3.3.1	Het crisisbeleid van de Commissie	46
3.3.2	Een concrete casus van steunverlening: de ING Bank.....	51
3.4	Steun aan de automobiellndustrie.....	55
4	Interim-conclusie.....	59
5	Staatssteun in de Verenigde Staten en de kredietcrisis	63
5.1	Inleiding.....	63
5.2	Staatssteun in de V.S.: algemene karakteristieken	63
5.3	Staatssteun in de V.S.: centrale bepalingen en beginselen van beleid	67
5.4	De crisis in de V.S.: steun aan de financiële sector en de automobiellndustrie.....	69
5.4.1	Steun aan de financiële sector	69
5.4.2	Steun aan de automobiellndustrie	72
5.5	Conclusie.....	74
6.	Conclusie	75
	Bibliografie	81
	Jurisprudentielljst	89
	Officiële documenten van de Commissie.....	91

Afbeelding op het titelblad: Europese vlaggen wapperen voor het kantoor van de Europese Commissie in Brussel.

Inleiding: staatssteun sinds de start van de kredietcrisis

De kredietcrisis en staatssteun

Het begin van de kredietcrisis in 2007 leidde tot een welhaast ongekeerde destabilisering van het financiële systeem. Met name in Europa en in de Verenigde Staten zijn sindsdien door nationale overheden grootschalige reddingsoperaties ondernomen om het voortbestaan van financiële instellingen, en dan met name banken, veilig te stellen. De gevolgen van de crisis beperkten zich echter geenszins tot de financiële sector. De centrale rol die financiële instellingen binnen het economische systeem innemen leidde ertoe dat de gehele economie, dus ook ondernemingen die in de reële economie werkzaam zijn (productiebedrijven, dienstverleners),¹ de effecten van de kredietcrisis ondervond. In dit kader zagen nationale overheden zich op termijn genoodzaakt om niet alleen financiële instellingen te ondersteunen, maar ook om ondernemingen in andere sectoren te hulp te schieten om te voorkomen dat de effecten van de crisis zichzelf als een vliegwieltje steeds maar zouden blijven versterken. Deze betrokkenheid van overheden kwam bij uitstek tot uitdrukking in de vele honderden miljarden euro's die er aan directe en indirecte steun zijn verleend aan financiële instellingen en ondernemingen in de reële economie. Op zijn beurt heeft deze ontwikkeling ervoor gezorgd dat de kredietcrisis zich kon ontwikkelen tot een schuldencrisis: de grote hoeveelheid kapitaal die overheden nodig hadden om hun reddingsoperaties te financieren heeft een aanzienlijke druk gelegd op de kredietwaardigheid van de betrokken landen. De precieze gevolgen van dit alles zijn op dit moment nog niet precies te overzien, zoals ook blijkt uit de voortdurende stroom van berichtgeving en andere publicaties over de kredietcrisis, de schuldencrisis en hun gevolgen op de lange termijn.

De crisis en staatssteun in Europa

Een groot deel van de beleidsmaatregelen die overheden in de diverse Europese landen hebben genomen in het kader van de hierboven beschreven ontwikkelingen speelde zich

¹ Het begrip “reële economie” komt uit de macro-economie en geeft die sfeer van de economie aan die zich uit in goederen- en dienstenstromen. Dit in tegenstelling tot de financiële stromen van de monetaire sfeer van de economie.

af in een spanningsveld tussen nationale belangen en Europese regelgeving. Enerzijds waren nationale regeringen er immers bij gebaat om ‘hun’ ondernemingen overeind te houden en hun kiezers, de werknemers van die bedrijven, niet in de kou te laten staan. Anderzijds is het verlenen van (financiële) steun aan ondernemingen door (nationale) overheden bij uitstek een beleidsterrein dat in verregaande mate op Europees niveau is gereguleerd. Het systeem van het Europese mededingingsrecht heeft zich in de afgelopen decennia ontwikkeld tot een verfijnd en belangrijk instrument voor het bereiken van enkele van de centrale doelstellingen van de Europese Unie, met name het komen tot een interne markt. Vanuit het perspectief van dit mededingingsrecht lijkt de grootschalige steunverlening die in het kader van de crisis heeft plaatsgevonden daarom op zijn minst opmerkelijk, zo niet problematisch: art. 107 VWEU verbiedt immers in beginsel het verlenen van overheidssteun aan ondernemingen. De Europese Commissie, die toezicht houdt op de naleving van art. 107 VWEU, heeft in het verleden steeds stringent de hand aan dit verbod gehouden en is spaarzaam geweest met het toestaan van uitzonderingen. Ook heeft de Commissie in de jaren voorafgaand aan de crisis geprobeerd om, analoog aan de ontwikkeling die eerder al binnen het competitie- en concentratietoezicht had plaatsgevonden, het beleid inzake steunverlening een meer economische grondslag te geven, om zo de rol van de politieke aspecten die bij staatssteun dikwijls een grote rol spelen enigszins te mitigeren. De crisis lijkt bij uitstek een uitdaging te hebben gevormd (en te vormen) voor beide aspecten – de strenge handhaving van art. 107 VWEU en de wens om te komen tot een meer economische benadering van de toepassing van dit artikel. De Commissie heeft immers in het kader van de crisis een beleid ontwikkeld waarin overheidssteun op grond van de uitzondering van art. 107, derde lid, sub b VWEU in ruimere mate mogelijk was dan voorheen. Dat dit geen eenvoudige opgave was, blijkt uit de stroom aan maatregelen die de Commissie in de afgelopen jaren heeft gepubliceerd.

Onderzoeksvraag: het verlaten van beginselen?

Zoals hiervoor signaleerd heeft de Commissie in de afgelopen decennia een uitgekiend systeem voor staatssteuncontrole tot stand gebracht en daar ook streng de hand aan gehouden. Tegen deze achtergrond dringt zich de vraag op of het beleid van de Commissie ten aanzien van staatssteun die is verleend in het kader van de bestrijding

van de effecten van de kredietcrisis niet geresulteerd heeft in een breuk met de beginselen die aan het Europese staatssteunbeleid ten grondslag liggen. Ook als de gekozen koers van de Commissie begrepen kan worden met oog op de grote omvang en de mogelijk desastreuze effecten van de kredietcrisis, blijft de vraag staan in hoeverre het beleid van de afgelopen jaren een breuk vormde met de gevestigde praktijk en wat dit betekent voor het systeem van staatssteuncontrole zoals dat in de periode tot aan de crisis tot stand was gekomen.

Die vraag zal in deze scriptie centraal staan en worden benaderd vanuit een analyse van het door de Commissie gevoerde beleid, vanuit de beginselen van het Europese staatssteunbeleid en vanuit een rechtsvergelijking met het Amerikaanse staatssteunbeleid tijdens de kredietcrisis. De rechtsvergelijking met het staatssteunbeleid zoals dat sinds het uitbreken van de kredietcrisis is gevoerd in de Verenigde Staten heeft zijn grondslag in de omstandigheid dat het Amerikaanse denken over overheidsinterventie in het algemeen en staatssteun in het bijzonder op belangrijke punten afwijkt van dat in de Europese Unie, terwijl anderzijds de VS en de EU op economisch en mededingingsrechtelijk terrein ook vele overeenkomsten vertonen. De rechtsvergelijking tussen het beleid van de VS en de EU kan daarom een beter begrip opleveren van het complexe samenspel van juridische, economische en politieke afwegingen die het beleid inzake staatssteun vormgeven en dienen als een contrasterend model in het licht waarvan het beleid van de Europese Commissie met meer scherppte kan worden beoordeeld. Dit alles samenvattend kom ik tot de volgende onderzoeksvraag:

Hoe moet, gezien vanuit de beginselen van het mededingingsrecht en vanuit rechtsvergelijkend perspectief met het Amerikaanse mededingingsrecht, het beleid van de Europese Commissie worden beoordeeld inzake het verlenen van staatssteun sinds het uitbreken van de kredietcrisis door de lidstaten van de Europese Unie aan financiële instellingen en ondernemingen in de reële economie?

Als werkhypothese voor het onderzoek dat ik voor deze scriptie heb verricht heb ik tot uitgangspunt genomen dat het sterk bureaucratische karakter van het staatssteunbeleid van de Europese Commissie in tijden van crisis enerzijds de nodige beperkingen met

zich meebrengt in de vorm van het uitgebreide complex van regelgeving waar de Commissie rekening mee moet houden, maar dat anderzijds juist door dit complexe samenstel van regels de beginselen van staatssteunbeleid in de Europese context sterker verankerd zijn dan in de Verenigde Staten het geval is. In de VS lijkt, zoals ik in deze scriptie zal bespreken (hoofdstuk 5), een algemeen staatssteunbeleid namelijk vrijwel geheel afwezig, waardoor besluitvorming over steunverlening veel meer door politieke factoren beïnvloed lijkt te worden.

Het onderwerp van de onderzoeksvraag is complex vanwege het samenstel van juridische, economische en politieke factoren die een rol spelen, vanwege de complexiteit van de reddingsoperaties die zijn ondernomen om financiële instellingen en ondernemingen te ondersteunen, vanwege de nog steeds voortdurende stroom aan maatregelen en berichtgeving op dit gebied, en vanwege de vergelijking van twee jurisdicties. Daarom zal het onderzoek van deze scriptie verder worden gefocust met behulp van twee *case-studies*. Dit heeft tot gevolg dat ruwweg het eerste deel van deze scriptie een analyse behelst van de regelgeving, beginselen en andere relevante aspecten van het Europese staatssteunbeleid in het algemeen en dat in het tweede deel toegekomen wordt aan een toetsing van deze observaties aan de hand van de steun die in de Europese en de Amerikaanse situatie is verleend aan financiële instellingen (in casu de banken) en sectoren van de reële economie (in casu de auto-industrie). In de volgende paragraaf wordt deze opbouw van mijn onderzoek verder verfijnd.

Opbouw van deze scriptie

In het vervolg van deze **inleiding** zal ik allereerst beknopt enkele opmerkingen maken over het staatssteunbeleid in de Europese Unie en de Verenigde Staten om zo een algemeen kader te schetsen voor het onderzoek in deze scriptie.

In **hoofdstuk 1** zal ik vervolgens de Europese regelgeving voor staatssteun bespreken. Daarna richt ik mij op de beginselen die aan het Europese staatssteunbeleid ten grondslag liggen. In dit kader zullen noodzakelijkerwijs ook enkele beginselen van het Europese mededingingsrecht in het algemeen worden besproken. Vervolgens zal ik ook kort aandacht besteden aan de verhouding tussen het beleid van de EU en dat van de Wereldhandelsorganisatie (WTO) (par. 1.6)

Hoofdstuk 2 bespreekt vervolgens de economische en politieke factoren die bij staatssteunbeleid een rol spelen: ofschoon het onderzoek in deze scriptie de juridische aspecten van dit beleid tot onderwerp heeft, is het voor een goed begrip van het tijdens de crisis gevoerde staatssteunbeleid onontkoombaar om ook de politiek-economische context in ogenschouw te nemen.

In **hoofdstuk 3** richt ik mij op de analyse van twee casus aan de hand waarvan de observaties uit de eerdere hoofdstukken inzake het staatssteunbeleid van de Commissie getoetst kunnen worden. Het gaat hierbij om de steun die is verleend aan diverse Europese banken (**par. 3.3**) en aan de auto-industrie (**par. 3.4**). Dit alles wordt gevolgd door een korte interim-conclusie (**hoofdstuk 4**) die de bespreking van het Europese beleid afrondt.

Hoofdstuk 5 heeft het Amerikaanse staatssteunbeleid tijdens de kredietcrisis tot onderwerp. Na de bespreking van de algemene karakteristieken en relevante regelgeving van het Amerikaanse staatssteunbeleid zal opnieuw de bankensteun en de steun aan de auto-industrie het voorwerp van analyse zijn.

Tot slot zullen in de conclusie (**hoofdstuk 6**) het Europese en het Amerikaanse beleid vergeleken worden en worden beoordeeld op consistentie, effectiviteit en verenigbaarheid met de bepalingen van het mededingingsrecht en de achterliggende beginselen daarvan. Op grond hiervan zal het door de Europese Commissie gevoerde beleid in de afgelopen jaren worden beoordeeld.

Staatssteun in de EU en de VS

Voordat in hoofdstuk 1 een begin wordt gemaakt met de onderzoeksanalyse ter beantwoording van de onderzoeksvraag van deze scriptie, worden in de volgende twee paragrafen op beknopte wijze de twee jurisdicties die in dit onderzoek aan bod zullen komen gethematiseerd.

Staatssteunbeleid in de Europese Unie: een bijzonder systeem

Het systeem van supranationale handhaving van regels voor staatssteun in de Europese Unie is uitzonderlijk te noemen: er is nergens anders in de wereld een systeem van handhaving en controle te vinden dat in dergelijk hoge mate op supranationaal niveau

tot ontwikkeling is gekomen.² Het Europese Verdrag heeft de controle van staatssteun met een communautaire dimensie opgedragen aan de Europese Commissie, die daarin samenwerkt met de nationale handhavingsautoriteiten. In het beleid van de Commissie en de jurisprudentie van het Hof van Justitie is het Europese staatssteunbeleid verder tot ontwikkeling gekomen.³ Dit model van mededingingsrecht vormt een van de kernelementen van de Europese Unie, met name waar het gaat om het streven naar een vrije, sociale markteconomie. De financiële crisis die sinds 2007 (met name) de Westerse wereld heeft getroffen, heeft een grote impact gehad op zowel financiële instellingen als sectoren van de reële economie. De neiging van overheden om ondernemingen die ten gevolge van de crisis in moeilijkheden waren gekomen te steunen, zeker waar het gaat om financiële instellingen die ‘too big to fail’ waren of om sectoren die van groot belang zijn voor de werkgelegenheid, vormde een grote uitdaging voor de Europese Commissie als hoeder van het Europese staatssteunbeleid. Vooral de eerstgenoemde categorie, financiële instellingen waarvan het voortbestaan essentieel voor de economie als geheel werd geacht, bracht een complexe problematiek met zich mee. Enerzijds was het immers wenselijk, zo niet noodzakelijk, dat juist deze instellingen (voornamelijk banken) grondige hervormingen door zouden voeren, anderzijds was het voor overheden soms uiterst lastig om de eis van herstructurering aan steunverlening te verbinden aangezien het maatschappelijk belang bij het voortbestaan van de betreffende instellingen buiten kijf stond. In Europa, maar zeker ook in de Verenigde Staten waar enkele grote banken de markt domineerden en besluiten over steunverlening veel politieker gekleurd zijn, verschaftte dit de banken feitelijk een machtspositie tegenover de betreffende nationale overheden: de impliciete dreiging van het mogelijk omvallen van een bank – waarvan de balans soms groter kon zijn dan de betreffende nationale economie⁴ – en de grote maatschappelijke en economische effecten die dat met zich mee kon brengen maakte het voor overheden welhaast ondoenlijk om van steunverlening af te zien.

Zoals verderop in deze scriptie zal blijken, is de Commissie bij het bestrijden van de effecten van de crisis doortastend en creatief te werk gegaan, daarbij soms de

² Buts, Joris & Jegers 2013, p. 330. Zie ook mijn opmerkingen over de WTO in par. 1.6.

³ Rehinder 2004, p. 117.

⁴ Dit was bijvoorbeeld het geval bij de ING Bank (zie hoofdstuk 3).

grenzen van het mededingingsrecht opzoekend. De vraag is daarbij hoe dit beleid van de afgelopen jaren, dat tot stand is gekomen tegen de achtergrond van uitzonderlijke economische omstandigheden, zich verhoudt tot de beginselen die de Commissie tot aan 2008 als richtsnoer dienden bij het voeren van haar beleid inzake staatssteun.

Staatssteunbeleid in de Verenigde Staten: kijken in de spiegel

Ondanks de opkomst van de Aziatische economieën, zijn de Europese Unie en de Verenigde Staten nog steeds de dominante economische grootmachten en belangrijkste handelsblokken op het wereldtoneel. Beide economieën werden hard door de crisis geraakt, mede door de grote onderlinge verknoptheid van de financiële sector en bepaalde sectoren in de reële economie. Het beleid dat in de VS en in de EU werd gekozen om de crisis het hoofd te bieden liep, en loopt, op belangrijke punten echter uiteen. Dit is zeker het geval waar het gaat om het verlenen van staatssteun, op welk gebied in de Verenigde Staten een heel ander stelsel van opvattingen en praktijken lijkt te bestaan dan die in de Europese Unie. Met name is van belang, zoals zal blijken uit de analyse die ik uitvoer in hoofdstuk 5, dat staatssteun in de VS primair een politiek fenomeen is en dat een uitgebreid controle- en handhavingsstelsel zoals zich dat in de EU ontwikkeld heeft ontbreekt. Juist doordat de VS en de EU enerzijds veel gemeen hebben, maar anderzijds ook grote verschillen vertonen, kan een vergelijking van het gevoerde staatssteunbeleid in beide blokken ten tijde van de financiële crisis belangrijke inzichten opleveren die behulpzaam zijn bij het beantwoorden van de centrale vraag van dit onderzoek.

1 Staatssteun: Europese regelgeving

1.1 Inleiding

In dit hoofdstuk bespreek ik de Europese regelgeving voor staatssteun. Aan het begin van het hoofdstuk zal beknopt worden ingegaan op de vraag wat precies verstaan moet worden onder staatssteun en in welke vormen het kan voorkomen. Aan het einde van het hoofdstuk, na de bespreking van de Europese regelgeving, bespreek ik de beginselen van het Europese staatssteunbeleid en zal ik vervolgens ook kort aandacht besteden aan de verhouding tussen het beleid van de EU en dat van de Wereldhandelsorganisatie (WTO).

1.2 Staatssteun

In algemene zin kan staatssteun gedefinieerd worden als het direct of indirect verlenen van financieel niet-marktconform voordeel door een overheid, ten laste van overheidsmiddelen, aan één of meer ondernemingen.⁵ Het gaat hierbij dus steeds om een vorm van voordeel die een of meer ondernemingen een steun in de rug geeft en die niet-marktconform is: een marktconforme transactie tussen de overheid en een onderneming valt hier dus niet onder (er wordt dan immers geen niet-marktconform voordeel verleend). Binnen het staatssteunbeleid van de Europese Unie geldt op grond van art. 107 VWEU een specifieke definitie van staatssteun, waarvan de verschillende elementen door de Europese Commissie en het Hof van Justitie in de loop van de tijd steeds preciezer zijn gedefinieerd. Ik zal deze definitie en de verschillende bestanddelen ervan in par. 2.2.1 bespreken.

Zoals in hoofdstuk 2 uitgebreider zal worden besproken is het onderwerp van staatssteun sterk verbonden met economische aspecten en politieke opvattingen. Op zichzelf bezien is het verlenen van financiële steun immers niet inherent slecht of goed, dit hangt sterk samen met de economische en maatschappelijke opvattingen die men aanhangt. Dit is goed zichtbaar wanneer men kijkt naar de lidstaten van de Europese Unie: traditioneel zijn er landen, zoals bijvoorbeeld Frankrijk, waar het verlenen van steun een frequenter en maatschappelijk breder geaccepteerd fenomeen is dan in andere landen, zoals bijvoorbeeld Nederland. Het bijzondere aan het staatssteunbeleid zoals dat

⁵ Adriaanse, Barkhuysen & Van Emmerik 2008, par. 1.

in het kader van de Europese Unie tot stand is gekomen is daarom ook precies hierin gelegen dat overeengekomen is dat het verlenen van steun met een communautaire dimensie, dat wil zeggen steun die effect heeft op de intracommunautaire handel (hetgeen al snel het geval zal zijn), in principe verboden is, tenzij er een uitzondering van toepassing is. Belangrijk nog is dat het toezicht op de naleving van dit verbod is opgedragen aan een supranationale instantie: de Europese Commissie. De Commissie fungeert als poortwachter en scheidsrechter in dit model: overheden dienen steun aan te melden bij de Commissie, die een beslissing over de geoorloofdheid van die steun neemt. In paragraaf 1.3 zal ik de relevante regelgeving nader bespreken.

Welke redenen zijn er nu voor nationale overheden om hun bevoegdheid tot het verlenen van steun aan ondernemingen te beperken of zelfs, zoals in de Europese Unie het geval is, (grotendeels) over te dragen aan een supranationaal orgaan? Afgezien nog van het belang van het beperken van staatssteun voor de specifieke doelstellingen van de Europese Unie (met name het realiseren van een vrije markt, zie par. 1.5) hebben nationale overheden er in het algemeen groot belang bij dat ze door het verlenen van steun niet in een eindeloze wedloop met andere, buitenlandse nationale overheden terechtkomen. Immers, wanneer het ene land zijn industrie steun verleent, zal een ander land zich dikwijls genoodzaakt zien om eveneens steun te verlenen aan binnenlandse ondernemingen die in dezelfde sector werkzaam zijn om zo de competitiviteit van de betreffende industrie te beschermen. De situatie waarin nationale overheden in dit scenario terecht komen wordt ook wel aangeduid als het *prisoners dilemma*: nationale overheden hebben geen of onvoldoende informatie over de beleidsafwegingen die door een andere nationale overheid worden gemaakt inzake steunverlening en zullen er daarom snel voor kiezen om tot steunverlening over te gaan – geen steun verlenen terwijl de ander dat wel doet, betekent immers verslechtering van de concurrentiepositie van de eigen industrie.⁶ Een vervelend effect dat zich hierbij dikwijls ook nog voordoet is het zogenaamde *negative spill-over*-effect: een nationale economie is geen gesloten

⁶ Het *prisoners dilemma* is een concept afkomstig uit de speltheorie dat verklaart waarom partijen soms niet samenwerken (in casu: afzien van steunverlening), zelfs als dat aantoonbaar voor beiden tot voordeel zou leiden (in casu: geen marktverstoring en daardoor uiteindelijk toename van de welvaart). Zie voor het *prisoners dilemma* en staatssteunbeleid onder meer Heimler & Jenny 2012, p. 350; Sanchez-Rydelski 2006, p. 171.

systeem, waardoor financiële impulsen die door de overheid aan ondernemingen worden gegeven voor een deel weglekken naar het buitenland c.q. buitenlandse ondernemingen. Een *spill-over* effect is niet per se negatief, er is dan sprake van voordeel dat door een nationale overheid ten bate van binnenlandse ondernemingen is verleend, maar dat onbedoeld ook buitenlandse ondernemingen bevoordeelt. Er is dan sprake van een *positive spill-over-effect*. Bij een *negative spill-over-effect* is er echter sprake van buitenlandse effecten van binnenlandse steunverlening die een negatief effect op buitenlandse ondernemingen hebben en daarmee leiden tot vermindering van de welvaart in dat betreffende buitenland. Er is dan supranationale regelgeving nodig om te voorkomen dat nationale overheden in een *subsidy race* belanden waarin zij zich genoodzaakt zien om de negatieve effecten van buitenlandse steunverlening telkens teniet te doen middels eigen steunverlening.⁷

Een dergelijke vorm van interstatelijke competitie leidt uiteindelijk dus niet alleen tot grote verstoring van de vrije mededinging, maar ook tot verspilling van financiële middelen. Nationale overheden hebben er daarom in principe belang bij om in internationaal verband afspraken over het verlenen van staatssteun te maken (hoe ingewikkeld dat is, blijkt onder meer bij de WTO, meer daarover in par. 1.6). Ook vanuit politiek perspectief bezien kan het voor nationale beleidsmakers voordelig zijn om internationale afspraken te maken of – verregaander – om het toezicht op steunverlening op supranationaal niveau te organiseren. Het zal in een dergelijke situatie, waarin bindende internationale afspraken zijn gemaakt of zelfs bevoegdheden aan een supranationaal orgaan zijn overgedragen, voor nationale beleidsmakers immers politiek gemakkelijker te verantwoorden zijn waarom in bepaalde, politiek of maatschappelijk gevoelige, gevallen *geen* steun wordt verleend aan een onderneming in moeilijkheden.⁸

1.2.1 Financiële en niet-financiële steun: een brede opvatting

Zoals ik zojuist uiteen heb gezet, is een van de kenmerken van staatssteun dat door de steunverlening een financieel voordeel aan de gesteunde onderneming wordt verleend. Dit financiële voordeel hoeft echter niet per se uit financiële middelen te bestaan, maar

⁷ Sanchez-Rydelski 2006, p. 171.

⁸ Werner & Maier 2009, p. 178.

kan ook vormen aannemen die niet primair financieel zijn, of niet als zodanig te herkennen zijn, maar wel tot een voordeel van financiële aard leiden. Voorbeelden hiervan zijn het verschaffen van belastingvoordelen aan een individuele onderneming of een groep ondernemingen; de hand lichten met bepaalde (bezwarende) voorwaarden bij de aanvraag van vergunningen; het verstrekken van leningen onder niet-marktconforme voorwaarden; het afgeven van staatsgaranties (zonder dat daar een vergoeding tegenover staat); of het ter beschikking stellen van diensten en producten tegen niet-marktconforme prijzen. De variëteit aan vormen waarin steunverlening voorkomt maakt het ingewikkeld om dit begrip onder één definitie te vangen en kan er ook toe leiden dat nationale overheden pogingen ondernemen om middels creatieve vormen van steunverlening te ontkomen aan regels die beperkingen aan steunverlening stellen. In de context van de Europese Unie, waar het regime van staatssteuncontrole supranationaal is georganiseerd, heeft het Hof van Justitie met oog op deze variëteit aan vormen van steunverlening diverse malen bepaald dat het overheden niet kunnen ontkomen aan de Europese regels met behulp van constructies waarbinnen bijvoorbeeld steun via derde partijen wordt verleend. Het Hof heeft dit bijvoorbeeld expliciet uitgesproken in het arrest *Stardust Marine* (2002):

‘Volgens vaste rechtspraak mag geen onderscheid worden gemaakt tussen de gevallen waarin de steun rechtstreeks door de staat wordt verleend, en de gevallen waarin hij wordt verleend door van overheidswege ingestelde of aangewezen publiek- of privaatrechtelijke beheersorganen (...). Het gemeenschapsrecht verzet er zich immers tegen dat louter door de oprichting van autonome, met de verdeling van de steun belaste instanties de regels betreffende staatssteun zouden kunnen worden omzeild.’⁹

Ook op andere gebieden heeft het Hof uitdrukkelijk bepaald dat het niet mogelijk is om via creatieve constructies aan het bereik van het Europese staatssteunbeleid te ontkomen. Zo heeft het ten aanzien van de vorm waarin voordeel genoten wordt bepaald dat deze er niet toe doet, zolang de steun maar ten laste van staatsmiddelen komt.¹⁰ Ook

⁹ HvJ EG 16 mei 2002, C-482/99 (*Frankrijk v. Commissie – Stardust Marine*), r.o. 23.

¹⁰ HvJ EG 13 maart 2001, C-379/98 (*PreussenElektra*), r.o. 58: ‘Welnu, uit de rechtspraak van het Hof volgt, dat enkel de voordelen die rechtstreeks of zijdelings met staatsmiddelen zijn bekostigd, te beschouwen zijn als steunmaatregelen in de zin van artikel 92, lid 1, van het Verdrag [nu art.107 VWEU].’

ten aanzien van het begrip ‘onderneming’ uit art. 107 VWEU hanteert het Hof een brede definitie.¹¹ Uit dit alles blijkt duidelijk dat het staatssteunbeleid zoals dat binnen de Europese Unie op basis van art. 107 VWEU wordt vormgegeven veelomvattend en verreikend is. Na deze preliminaire beschouwingen zal ik in de volgende paragraaf meer in detail ingaan op de vereisten van art. 107 VWEU, de jurisprudentie van het Hof over dit artikel en de overige relevante regelgeving.

1.3 Staatssteun: Europese regelgeving

Art. 3, eerste lid, sub b, VWEU kent expliciet aan de Europese Unie de exclusieve bevoegdheid – dus bij uitsluiting van de lidstaten – toe voor het vaststellen van mededingingsregels die nodig zijn voor de werking van de interne markt. Zoals in de inleiding tot dit hoofdstuk al is opgemerkt gaat de Europese regeling inzake het verlenen van staatssteun uit van het vertrekpunt dat steunverlening in het algemeen verboden is en slechts in bepaalde uitzonderingsgevallen mogelijk kan zijn. In deze en de volgende paragraaf zal ik de hoofdlijnen van de Europese regelgeving en het beleid inzake staatssteun bespreken. Het gaat hierbij dus om het staatssteunbeleid in het algemeen: een bespreking van specifieke maatregelen die ten tijde van de kredietcrisis zijn genomen wordt gegeven in hoofdstuk 3.

1.3.1 Art. 107-109 VWEU

Art. 107-109 VWEU geven de regels die op basis van het Werkingsverdrag gelden voor steunmaatregelen die door de lidstaten worden toegekend aan individuele ondernemingen of aan groepen ondernemingen aan bepaalde sectoren van de economie. Art. 107 VWEU bevat het verbod op het verstrekken van steunmaatregelen en de

Het in deze bepaling gemaakte onderscheid tussen ‘steunmaatregelen van de staten’ en steunmaatregelen ‘in welke vorm ook met staatsmiddelen bekostigd’ betekent namelijk niet, dat alle door een staat verleende voordelen steunmaatregelen zijn, ongeacht of zij al dan niet met staatsmiddelen worden gefinancierd, doch wil alleen zeggen, dat het begrip steunmaatregel zowel de voordelen betreft die rechtstreeks door de staat worden toegekend, als die welke worden toegekend door een van overheidswege ingesteld of aangewezen publiek- of privaatrechtelijk lichaam.’

¹¹ Zie onder meer HvJ EG 23 april 1991, C-41/90 (*Höfner*), r.o. 21.: ‘In de context van het mededingingsrecht moet worden gepreciseerd, dat enerzijds het begrip onderneming elke eenheid omvat die een economische activiteit uitoefent, ongeacht haar rechtsvorm en de wijze waarop zij wordt gefinancierd, en dat anderzijds arbeidsbemiddeling een economische activiteit is.’

belangrijkste uitzonderingen op dit verbod. Art. 108 VWEU ziet op de procedure die gevolgd moet worden wanneer een lidstaat steun wil verlenen en art. 109 VWEU geeft de Commissie de bevoegdheid aan de Raad voorstellen te doen voor aanvullende wet- en regelgeving voor het toezicht op de bepalingen van art. 107 en 108 VWEU.

De Europese Commissie en het Hof van Justitie hebben een belangrijke rol gespeeld bij het nader bepalen van de betekenis en de reikwijdte van art. 107 VWEU (voorheen art. 87, eerste lid EG).¹² De geschiedenis van dit artikel gaat terug tot het Verdrag van Rome. Het eerste lid van dit artikel luidt als volgt:

‘Behoudens de afwijkingen waarin de Verdragen voorzien, zijn steunmaatregelen van de staten of in welke vorm ook met staatsmiddelen bekostigd, die de mededinging door begunstiging van bepaalde ondernemingen of bepaalde producties vervalsen of dreigen te vervalsen, onverenigbaar met de interne markt, voorzover deze steun het handelsverkeer tussen de lidstaten ongunstig beïnvloedt.’

Het begrip ‘steun’ zoals vastgelegd in art. 107 VWEU is een abstract, juridisch begrip dat volgens het Hof van Justitie EU geïnterpreteerd moet worden volgens objectieve factoren.¹³ Om van steun in de zin van art. 107 VWEU te spreken moet aan de volgende vijf voorwaarden zijn voldaan:

1. Steun moet *door de staat of ten laste van staatsmiddelen* worden verleend.
2. De steun moet tot *voordeel* leiden voor de ontvanger ervan.
3. Dit voordeel moet *bepaalde* ondernemingen of economische activiteiten bevoordelen (criterium van selectiviteit).¹⁴
4. De steun moet het *handelsverkeer* tussen de lidstaten ongunstig beïnvloeden.
5. De steun moet de *concurrentie* op de interne markt vervalsen of dreigen te vervalsen.

¹² Rehinder 2004, p. 117.

¹³ Meij 2012, p. 548.

¹⁴ Het begrip 'onderneming' moet hier ruim worden opgevat. Zie Nicolaides, Kekelekis & Kleis 2008, p. 17: 'The concept of undertaking is not defined anywhere in the Treaty. It refers broadly to any natural or legal person, regardless of legal status and means by which it is financed, who carries out economic activities of certain regularity and duration and which could be done for remuneration.'

Deze voorwaarden sluiten in grote lijnen aan bij de volgende, brede definitie van een steunmaatregel die het Hof van Justitie in het arrest *Denkavit Italiana* (1980) gaf:¹⁵

‘... [steunmaatregelen zijn] besluiten van de lidstaten waardoor deze met het oog op de verwezenlijking van eigen economische en sociale doeleinden eenzijdig en autonoom geldmiddelen of voordelen ter beschikking van ondernemingen of andere rechtssubjecten stellen of hun voordelen verschaffen om de verwezenlijking van de nagestreefde economische en sociale doelstellingen te bevorderen.’¹⁶

In de volgende paragraaf zal ik de vereisten van art. 107 VWEU uitgebreider bespreken.

1.3.2 De vereisten van art. 107 VWEU

De eerste vereiste van art. 107 VWEU leidt er onder meer toe dat ondernemingen waarvan de staat het bestuur benoemt of die anderszins door de staat worden bestuurd ook onder de werking van dit artikel vallen. De voorwaarde dat steun door de staat of ten laste van de staatsmiddelen moet worden verleend kan echter ook inperkend werken, zoals het Hof van Justitie oordeelde in het arrest *Frankrijk v. Commissie – Stardust Marine*:

‘Voordelen kunnen evenwel enkel als steunmaatregelen in de zin van artikel 87, lid 1, EG worden beschouwd indien zij rechtstreeks of zijdelings met staatsmiddelen zijn bekostigd (...) en aan de staat kunnen worden toegerekend (...).’¹⁷

Eenzelfde afweging maakte het Hof eerder in het arrest *Preussen Elektra* ten aanzien van de verplichting die de Duitse overheid aan distributeurs van elektriciteit had opgelegd om groene stroom in te kopen: omdat deze verplichting geen invloed op de staatsmiddelen had, was zij niet als staatssteun aan te merken.¹⁸

Ten aanzien van de tweede voorwaarde, het verlenen van voordeel, bepaalde het Hof van Justitie in 1980 in *Denkavit Italiana* dat het niet relevant is of het voordeel verleend wordt met oog op sociale of economische doelen: de vraag of verleend

¹⁵ Zie Van den Brink & Den Ouden 2012, p. 101; Ahlborn & Berg 2004, p. 60.

¹⁶ HvJ EG 27 maart 1980, 61/79 (*Denkavit Italiana*), r.o. 31.

¹⁷ HvJ EG 16 mei 2002, C-482/99 (*Frankrijk v Commissie – Stardust Marine*), r.o. 24.

¹⁸ HvJ EG 13 maart 2001, C-379/98 (*Preussen Elektra*).

financieel voordeel als steun moet worden gekwalificeerd is gericht op het *effect* van het verleende voordeel en niet op het doel of de oorzaak ervan.¹⁹ Dit gaat echter niet zover dat het doel van de verleende steun in het geheel niet in de beoordeling van de geoorloofdheid ervan kan worden betrokken.²⁰

Het derde criterium (selectiviteit) brengt met zich mee dat maatregelen van algemeen economisch beleid geen staatssteun zijn in de zin van het verdrag. Het gaat hierbij met name om maatregelen die vanuit juridisch oogpunt openstaan voor alle ondernemingen, in alle sectoren, in alle regio's van een land, ongeacht of die ondernemingen materieel gezien ook in gelijke mate van die regelingen zullen profiteren.²¹ Hierbij kan bijvoorbeeld gedacht worden aan maatregelen die investeringen in onderzoek door ondernemingen faciliteren: hiervan zullen in het algemeen onderzoeksintensieve industrieën meer profiteren dan bijvoorbeeld het MKB, maar in theorie, vanuit juridisch perspectief, kunnen alle ondernemingen van de maatregel profiteren.²²

Een belangrijke voorwaarde is dat de steun het handelsverkeer tussen de lidstaten ongunstig beïnvloedt (art. 107, eerste lid VWEU). Deze voorwaarde is direct gekoppeld aan de laatste vereiste, het vervalsen van de mededinging op de interne markt: als geoordeeld wordt dat staatssteun een effect op de handel heeft, dan wordt deze geacht ook altijd de mededinging te verstoren (behalve als er sprake is van *de minimis*-steun (steun die onder een bepaalde financiële waarde blijft, zie ook par. 1.3.3) of als de intracommunautaire markt in zijn geheel niet geraakt wordt omdat de verstoring geheel buiten de EU plaatsvindt of alleen de nationale markt betreft).²³ Beïnvloeding van de intracommunautaire handel wordt door de Commissie en het Hof ruim geïnterpreteerd. Ook een relatief klein aandeel in de handel tussen de lidstaten kan als versturend worden aangemerkt, zoals het Hof onder meer opmerkte in zijn overwegingen in de zaak *Altmark*:

¹⁹ HvJ EG 27 maart 1980, 61/79 (*Denkavit Italiana*). Zo ook HvJ EG 2 juli 1974, 173-73 (*Italië v. Commissie*) en HvJ EGKS 23 februari 1961, 30/59 (*Steenkolenmijnen v. Hoge Autoriteit*).

²⁰ Zie ook Plender 2004, p. 6-7.

²¹ Nicolaides, Kekelekis & Kleis 2008, p. 32.

²² Nicolaides, Kekelekis & Kleis 2008, p. 33.

²³ HvJ EG 4 april 2001, T-288/97 (*Regione Autonoma Friuli Venezia Giulia v Commissie*), r.o. 49-50. Zie ook Nicolaides 2010, p. 360.

‘Tot slot is er volgens de rechtspraak van het Hof geen drempel of percentage waaronder het handelsverkeer kan worden geacht niet ongunstig te worden beïnvloed. De omstandigheid dat het steunbedrag betrekkelijk gering is of de begunstigde onderneming vrij klein, sluit immers niet a priori de mogelijkheid uit dat het handelsverkeer tussen lidstaten ongunstig wordt beïnvloed. (...).’²⁴

Ook de laatste vereiste, ten aanzien van het vervalsen of dreigen te vervalsen van de competitie op de interne markt, wordt ruim uitgelegd: anders dan bij het kartelbeleid, wordt er in het staatssteunbeleid vanuit gegaan dat selectiviteit *per definitie* tot versterking van de mededinging leidt.²⁵

De definitie van staatssteun op basis van de bovengenoemde criteria is erg breed.²⁶ Zoals Nicolaïdes, Kekelekis en Kleis opmerken, heeft de Advocaat-Generaal J.P. Warner in de zaak *Italië v. Commissie* echter drie gevallen gedefinieerd waarin in ieder geval geen sprake is van staatssteun:

1. Wanneer de staat zich als een private investeerder gedraagt.
2. Wanneer de staat aan een verplichting voldoet die voortvloeit uit het civiele recht (bv. uit onrechtmatige daad).
3. Wanneer de steunmaatregel onderdeel is van een algemeen systeem (bv. van belastingheffing) en in dat kader gerechtvaardigd kan worden.²⁷

De eerste uitzondering betreft de situatie waarin de overheid een deelneming in een onderneming heeft die tot stand is gekomen onder dezelfde voorwaarden en op dezelfde wijze als voor private investeerders zou gelden. Dit zogeheten *Private Investors Principle* (PIP) of *Market Economy Investor Principle* (MEIP) is een belangrijk

²⁴ HvJ EG 24 juli 2004, C-280/00 (*Altmark*), r.o. 81.

²⁵ Heimler & Jenny 2012, p. 354.

²⁶ Nicolaïdes, Kekelekis & Kleis 2008, p. 22-23.

²⁷ Conclusie van A-G J.P. Warner van 15 mei 1974 in de zaak C-173/73 (*Italië v. Commissie*), par. 13. Zie ook Nicolaïdes, Kekelekis en Kleis 2008, p. 11.

instrument voor de Commissie bij het beoordelen van de geoorloofdheid van steun (zie par 1.3.5).²⁸

1.3.3 De uitzonderingen van art. 107, tweede en derde lid en 108, vierde lid, VWEU

Zoals eerder opgemerkt, is staatssteun in de Europese Unie in principe verboden. Enkel na goedkeuring van de Commissie kan steun worden verleend, op grond van een van de uitzonderingsgronden van art. 107, tweede en derde lid VWEU.

In geval van de uitzonderingen van het tweede lid van art. 107 VWEU gaat het om steun die van rechtswege verenigbaar met de interne markt *is* (1) op grond van sociale voordelen voor individuele verbruikers, of (2) om schade te herstellen die door natuurrampen of andere uitzonderlijke gebeurtenissen is ontstaan, of (3) omdat deze betrekking heeft op delen van Duitsland die te lijden hebben onder de voormalige opdeling van dat land.

De uitzonderingen van het derde lid hebben betrekking op steunmaatregelen die door de Commissie verenigbaar met de interne markt *kunnen worden verklaard* omdat de mededingingsbeperkende effecten opwegen tegen de voordelen van de steunverlening.²⁹ Bij art. 107, derde lid, sub a of c VWEU gaat het om regionale steun, die echter pas na toestemming van de Commissie verleend mag worden: lidstaten kunnen niet zelf regio's aanwijzen die zij als achtergebleven beschouwen.

Een andere belangrijke uitzondering op het steunverbod van art. 107 VWEU wordt mogelijk gemaakt door art. 108, vierde lid VWEU. Op grond van dit artikel heeft de Commissie de bevoegdheid vrijstellingsverordeningen (vrijstellingen van het staatssteunverbod voor groepen ondernemingen behorende tot bepaalde sectoren van de economie, bv. de visserij) vast te stellen voor bepaalde vormen van horizontale steun (steun die wordt ingezet om problemen op te lossen die zich in elke sector van de economie kunnen voordoen). In 2008 heeft de Commissie op grond van deze bepaling

²⁸ De Commissie introduceerde dit principe in 1984, zie daarvoor *Bulletin der EG*, nr. 9 (1984), p. 98-100. In par. 3.2 van dit standpunt schrijft de Commissie: 'Er is geen sprake van staatssteun bij het inbrengen van nieuw kapitaal in ondernemingen, indien die inbreng geschiedt in omstandigheden welke aanvaardbaar zouden zijn voor een particulier investeerder die volgens de in een markteconomie normale gebruiken handelt.'

²⁹ Oldale & Piffaut 2009, p. 4.

een algemene groepsvrijstelling ingesteld, neergelegd in de Algemene Groepsvrijstellingsverordening.³⁰ Voorts is van belang de *de-minimis*verordening: steun die onder deze verordening valt, wordt geacht geen of een beperkt effect op het handelsverkeer tussen de lidstaten te hebben en voldoet zodoende niet aan een van de vereisten van art. 107 VWEU.³¹ Het algemene steunplafond dat geldt om onder deze verordening te vallen is €200.000 per onderneming per drie fiscale jaren.³²

1.3.4 Het Actieplan Staatssteun (2005)

Traditioneel speelden economische overwegingen een relatief kleine rol in het staatssteunbeleid van de Europese Commissie. Hier zijn twee belangrijke redenen voor aan te wijzen: allereerst is sterke politisering inherent aan staatssteunbeleid, waardoor een beoordelingskader dat zich enkel op mededingingsrechtelijke aspecten richt niet voldoende is. Daarnaast moet er ook op gewezen worden dat de economische analyse van vraagstukken die op staatssteun betrekking hebben buitengewoon complex is.³³ Het Actieplan Staatssteun dat de Commissie in 2005 aannam binnen het kader van de Lissabon-strategie³⁴ vormde daarom een belangrijke stap in de ontwikkeling van het Europese staatssteunbeleid.³⁵ De kern van dit plan behelst een meer economische aanpak van het beleid voor het beoordelen steunverlening. Op dit element zal nader worden ingegaan in hoofdstuk 2 in het kader van de bespreking van de economische aspecten van staatssteunbeleid. Het is echter van belang om hier, bij de bespreking van de Europese regelgeving inzake staatssteun, op te merken, dat de Commissie expliciet de economische instrumenten die ontwikkeld waren voor het mededingingsbeleid

³⁰ Verordening (EG) 800/2008. Zie Hessel 2009 voor een bespreking van deze regeling.

³¹ Verordening (EU) 1407/2013.

³² Voor de landbouw (steunplafond €15.000 per drie jaar) en de visserij (steunplafond €30.000 per drie jaar) gelden aparte *de-minimis*verordeningen, evenals voor diensten van algemeen economisch belang (steunplafond €500.000 per drie jaar).

³³ Kleiner 2008, p. 80.

³⁴ De Lissabonstrategie was de visie van de Europese Unie vastgesteld in 2000 te Lissabon om de EU in 2010 tot de meest competitieve economie van de wereld te maken.

³⁵ Zo ook commissaris Kroes in een toespraak uit 2006: 'Last year's State aid Action Plan began the most ambitious review of State aid instruments and policy the EU has ever seen.' Kroes 2007, p. 2. Zie ook Hessel 2007.

inzake machtsmisbruik en fusiecontrole ten voorbeeld stelde voor de controle op staatssteun.³⁶ Het gaat dan vooral om de effecten die het verlenen van steun heeft op de mededinging (zie ook paragraaf 2.3): als de voordelen van de steunverlening opwegen tegen de nadelen, kan de steun toch toelaatbaar worden geacht. Dit is een belangrijke ontwikkeling omdat in een dergelijke benadering steunverlening niet op basis van beleidsmatige of politieke criteria toegelaten wordt, maar op grond van het effect van de steun op de mededinging in het algemeen. Hier is duidelijk de verwantschap met andere velden van het mededingingsbeleid zichtbaar, waar marktanalyse traditioneel een veel grote rol vervult. In het kader van het staatssteunbeleid heeft de Commissie een zogenaamde '*balancing test*' uitgewerkt voor de Kaderregeling inzake staatssteun voor onderzoek, ontwikkeling en innovatie.³⁷ Deze test verloopt in drie fases:

1. Eerst moet beoordeeld worden of de steunmaatregel gericht is op een nauwkeurig gedefinieerd doel van gemeenschappelijk belang (zoals groei, werkgelegenheid, cohesie, milieu).
2. Voorts moet de steun geëigend zijn om marktfalen (de reden waarom de markt niet zelf in de activiteit kan voorzien) te kunnen aanpakken.
3. Tot slot moet beoordeeld worden of de verstoring van de mededinging en de handel beperkt is.³⁸

De '*balancing test*' wordt gebruikt op alle gebieden die buiten de *bestaande* regelgeving en richtlijnen vallen. In de praktijk, met het oog op de uitgebreide regelgeving die voorhanden is, betekent dit dat de test uiteindelijk weinig wordt toegepast.³⁹

De voornoemde heroriëntatie van het staatssteunbeleid zou onder meer tot gevolg moeten hebben dat het 'Market Economy Investor Principle' (MEIP, zie ook de volgende paragraaf) minder belangrijk wordt. Deze test is immers gericht op het vergelijken van de rol van overheden met die van private investeerders en richt zich dus niet primair op de gevolgen van steunverlening. Doel is immers dat het beleid zich er vooral op richt wat de gevolgen van het concrete ingrepen zijn voor de economie. Een

³⁶ COM/2005/107 def. (Actieplan Staatssteun); Kroes 2007, p. 2.

³⁷ COM/2006/C 323/01 (Kaderregeling O., O. & I.).

³⁸ COM/2006/C 323/01 (Kaderregeling O., O. & I.), par. 1.3.1.

³⁹ Nicolaides, Kekelekis & Kleis 2008, p. 53.

goed voorbeeld van deze benadering in een casus die dateert van voor het Actieplan, is te zien in het bekende *Altmark*-arrest uit 2003 (over diensten van algemeen economisch belang, zie ook paragraaf 2.3) waar twee van de criteria (nl. dat de verleende vergoeding niet hoger mag zijn dan de noodzakelijke kosten en dat deze ook niet de kosten te boven mag gaan van wat in de branche gebruikelijk is) een economische grondslag hebben.⁴⁰ Zoals in hoofdstuk 3 zal blijken is de tendens richting een meer economische grondslag van het staatssteunbeleid doorkruist door de kredietcrisis die medio 2007 uitbrak.

1.3.5 Art. 108 VWEU: meldingsplicht en beoordeling

Op grond van art. 108 VWEU moeten de lidstaten steunmaatregelen bij de Commissie aanmelden. Niet alle steun hoeft echter te worden aangemeld: de meldplicht geldt op grond van de *de minimis*verordening niet voor steun die minder bedraagt dan €200.000 over een periode van drie (fiscale) jaren per onderneming.⁴¹ Daarnaast zijn er diverse vrijstellingsverordeningen van kracht, gegrond op art. 107, derde lid VWEU, waarvan de belangrijkste de Algemene Groepsvrijstellingsverordening is (2008).⁴² Als lidstaten niet aan hun aanmeldingsplicht of aan andere procedure waarborgen voldoen kunnen zij op grond van art. 108, tweede lid VWEU door de Commissie tot de orde worden geroepen door hen voor het Hof van Justitie te dagen.

Tot het moment waarop de Commissie een beslissing over de voorgenomen steun heeft genomen, mag de steun niet worden verleend (art. 108, derde lid VWEU), dit wordt ook wel de '*standstill-verplichting*' genoemd. Het Hof van Justitie heeft bepaald dat deze bepaling rechtstreekse werking heeft: ondernemingen die menen dat een concurrent ten onrechte steun heeft gekregen kunnen voor de nationale rechter uitkering van de steun proberen te voorkomen of vorderen dat reeds uitgekeerde steun wordt terugbetaald.⁴³

Een belangrijk additioneel middel voor de Commissie bij haar afweging over het al dan niet verlenen van toestemming voor staatssteun, is de mogelijkheid om op grond van art. 7, vierde lid van Verordening 659/1999 voorwaarden ('*remedies*') te verbinden

⁴⁰ Merola, Hancher, Ibáñez Colomo 2007, p. 37.

⁴¹ Verordening (EU) 1407/2013 (de-minimisverordening).

⁴² Verordening (EG) 800/2008 (Algemene groepsvrijstellingsverordening).

⁴³ Zie bijvoorbeeld HvJ EG 13 januari 2005, C-174/02 (*Streekgewest westelijk Noord-Brabant*), r.o. 19.

aan een positieve beslissing.⁴⁴ Het doel van dergelijke *remedies* is om de negatieve effecten van staatssteun in evenwicht te brengen met de positieve effecten. Dit is vooral van belang wanneer het gaat om een herstructurering van een onderneming: in veel gevallen moet een onderneming die steun ontvangt in ruil voor die steun een aantal verplichte herstructureringsmaatregelen doorvoeren.⁴⁵ Anestis onderscheidt vier typen waarborgen, waarvan de eerste herstructureringen betreft:⁴⁶

1. Structurele waarborgen (bv. desinvesteringen zoals het afstoten van een bedrijfsonderdeel);
2. Gedragmatige waarborgen (bv. prijsbeperkingen);
3. Het vragen van een eigen bijdrage van de onderneming die van de steun profiteert (bv. reductie van personeelskosten);
4. Het op termijn vervangen van publiek kapitaal door privaat kapitaal.

Niettegenstaande deze waarborgen blijft de belangrijkste maatregel die de Commissie kan nemen het terugvorderen van steun die in strijd met het mededingingsrecht door een overheid is toegekend. Zij is tot het nemen van deze beschikking verplicht op grond van art. 14, eerste lid van Verordening (EG) 659/1999, tenzij terugvordering in strijd zou zijn met een beginsel van gemeenschapsrecht. De beschikking verplicht de betreffende lidstaat om de steun terug te vorderen, inclusief rente en andere financiële voordelen die ten gevolge van de steunverlening zijn ontstaan.

Een belangrijk principe voor de beoordeling van de geoorloofdheid van staatssteun is het 'Market Economy Investor Principle' (MEIP). Het MEIP is ontwikkeld door de Europese Commissie en het Hof van Justitie als een manier om te beoordelen of overheidshandelen staatssteun vormt in de zin van art. 107 VWEU. Het principe is erop gebaseerd dat onderzocht wordt of de voorwaarden waaronder een overheidslichaam investeert in een onderneming acceptabel zouden zijn voor een private investeerder die onder normale marktomstandigheden opereert.⁴⁷ Indien dit het geval is, is er geen

⁴⁴ Verordening (EG) 659/1999.

⁴⁵ Anestis 2012, p. 553.

⁴⁶ Anestis 2012, p. 554.

⁴⁷ Slocock 2002, p. 23.

sprake van staatssteun. De doorslaggevende factor bij deze beoordeling is of de investering leidt tot voordeel: indien een private investeerder die actief is op de kapitaalmarkt dezelfde financiering had kunnen c.q. willen verschaffen, verkrijgt de onderneming geen bijzonder voordeel.⁴⁸ Hier zit echter ook gelijk een belangrijke zwakte van het MEIP: de beoordeling is sterk afhankelijk van de *benchmark*, de vergelijkbare private investeerder (de ‘equivalent market economy investor’), die de Commissie betreft in haar beoordeling. Deze *benchmark* dient te worden vastgesteld aan de hand van wat gebruikelijk is in de markt: zou een private investeerder onder dezelfde voorwaarden ook tot een investering overgaan of is er sprake van het verlenen van een niet-marktconform voordeel? Het maken van deze beoordeling is problematisch als er feitelijk geen markt is, of als de relevante markt moeilijk is af te bakenen. Bovendien proberen overheden van tijd tot tijd bewust de te kiezen *benchmark* te beïnvloeden, bijvoorbeeld door private partijen als co-financiers bij de investering te betrekken, om zo de Commissie ervan proberen te overtuigen dat aan het MEIP wordt voldaan,⁴⁹ terwijl het in een dergelijke situatie heel wel mogelijk is dat juist de deelname van de overheid zelf aan de investering een noodzakelijke voorwaarde was voor de betrokken private partijen om in de investering te participeren.

Het lijkt erop dat in recente zaken de Commissie meer ruimte aan de lidstaten biedt om op basis van het MEIP op te treden als quasi-private investeerders.⁵⁰ De gedachte hierachter is dat overheden in principe onder dezelfde voorwaarden als private investeerders op zouden moeten mogen treden zonder dat hun gedrag wordt gekwalificeerd als het verlenen van staatssteun. In de wetenschappelijke literatuur wordt echter opgemerkt dat de scheidslijn tussen steun en optreden onder het MEIP dun blijft, juist doordat het lastig te beoordelen is of er sprake is van een investering die ook door een marktpartij onder gebruikelijke marktcondities gedaan zou zijn. Hierbij kan in het kader van de crisis gedacht worden aan de steun die de Nederlandse overheid verleende aan de ING Bank: de Commissie was hier van oordeel dat de Nederlandse overheid staatssteun had verleend. Ik bespreek deze casus in hoofdstuk 5.⁵¹

⁴⁸ Slocock 2002, p. 23.

⁴⁹ Slocock 2002, p. 24.

⁵⁰ Van der Woude & Moreno 2013, p. 250.

⁵¹ Van der Woude & Moreno 2013, p. 250.

1.4 Art. 106 VWEU: diensten van algemeen economisch belang

Een bijzonder onderdeel van het Europese staatssteunbeleid betreft de zogenaamde diensten van algemeen economisch belang (DAEB).⁵² De uitzondering voor DAEB is voor een belangrijk deel te verklaren vanuit sociaal-economische motieven: het is wenselijk dat bepaalde vormen van dienstverlening die vanuit economisch perspectief niet rendabel zijn (bv. postbezorging in afgelegen gebieden) toch worden verzorgd. Anderzijds is het wenselijk geacht om deze vorm van overheidshandelen wel binnen de werkingssfeer van het toezicht op de mededinging c.q. steunverlening te brengen. op grond hiervan is het samenstel van regels van art. 106, eerste en tweede lid VWEU tot stand gekomen.

Art. 106, tweede lid VWEU bepaalt dat een onderneming die is belast met het beheer van diensten van algemeen economisch belang valt onder de mededingingsregels van de Europese verdragen voorzover de toepassing van die regels de vervulling van de aan de onderneming toevertrouwde taak niet hindert. Het moet hier gaan om een economische activiteit die een publiek belang dient en die wordt uitgeoefend door een onderneming.⁵³ Het kan hier gaan om wettelijk beschermde monopolies, maar vanuit het oogpunt van staatssteun is vooral het probleem van kruissubsidiëring van belang.⁵⁴ Het gaat hierbij om het compenseren van activiteiten binnen een onderneming die een kleine of negatieve winstmarge hebben met activiteiten met een hoge marge, bijvoorbeeld een DAEB (waarvoor financiële steun van de overheid wordt ontvangen). In het algemeen is dit geen probleem,⁵⁵ maar het risico van verstoring van de mededinging is bij een dergelijke constructie natuurlijk groot.

Staatssteun voor een DAEB hoeft niet te worden aangemeld bij de Commissie. Dit gaat terug tot het belangrijke *Altmark*-arrest (2003) van het Hof. In dit arrest gaf het Hof een aantal criteria waaraan steunverlening moet voldoen om niet aangemerkt te worden

⁵² Zie voor een recente bespreking van de laatste ontwikkelingen op dit gebied Knook 2013 en Essers & Lejeune 2013.

⁵³ Kaderregeling 2012/C 8/03.

⁵⁴ Zie Danwitz 2011, p. 106-114 voor een uitgebreide bespreking van kruissubsidiëring in geliberaliseerde sectoren (vaak diensten van algemeen economisch belang).

⁵⁵ HvJ EG 19 mei 1993, C-320/91 (*Corbeau*).

als (ongeoorloofde) staatssteun.⁵⁶ Deze criteria zijn later door de Commissie verder uitgewerkt. Als aan de betreffende vier voorwaarden wordt voldaan, is geen sprake van voordeel (in de zin van art. 107 VWEU) maar van compensatie. Er is dan dus geen staatssteun verleend. Het grote voordeel voor nationale overheden van deze regeling is dat zij financiële afspraken die zij maken met ondernemingen die diensten van algemeen economisch belang verrichten niet ter goedkeuring vooraf aan de Commissie voor hoeven te leggen. Het is echter wel van belang dat aan elk van de vier eisen is voldaan. Indien dat niet het geval is, is er sprake van staatssteun.⁵⁷ Deze moet op de gebruikelijke wijze bij de Commissie worden aangemeld (art. 108, derde lid VWEU) en kan op grond van art. 106, tweede lid VWEU verenigbaar met het Verdrag worden verklaard. De toetsing die de Commissie in dit soort gevallen uitvoert is meestal marginaal: getoetst wordt of een lidstaat een kennelijke fout heeft gemaakt bij het afbakenen van de DAEB.⁵⁸

1.5 Beginselen van Europees staatssteunbeleid

De vorm die het staatssteunbeleid binnen de Europese Unie heeft gekregen is in sterke mate bepaald door de uitgangspunten die ten grondslag liggen aan de Unie als geheel. In deze paragraaf breng ik het staatssteunbeleid, in samenhang met het mededingingsrecht in het algemeen, in verband met deze grondslagen.

1.5.1 Algemene beginselen van Europees mededingingsrecht

In de beginjaren van het Europees staatssteun- en mededingingsbeleid stond vooral het doel van marktintegratie centraal. Het mededingingsbeleid moest er hierbij met name

⁵⁶ HvJ EG 24 juli 2003, C-280/00 (*Altmark*). De voorwaarden staan in par. 95 van het arrest; kort gezegd gaat het om de volgende criteria: 1. de onderneming moet daadwerkelijk belast zijn met de uitvoering van een openbare dienstverplichting; deze moet bovendien duidelijk zijn afgebakend; 2. de criteria op grond waarvan compensatie wordt berekend moeten vooraf, op objectieve en transparante wijze worden vastgesteld; 3. er mag geen sprake zijn van overcompensatie, wel mag rekening worden gehouden met een redelijke winst; 4. in principe moet gebruik worden gemaakt van openbare aanbesteding; als dit niet gebeurt moet de compensatie worden vastgesteld door middel van een *benchmark*.

⁵⁷ Met uitzondering uiteraard van financiële afspraken die onder de Algemene Groepsvrijstellingsverordening of onder de *de-minimis*-vrijstelling vallen.

⁵⁸ Knook 2012, p. 66. Zie ook HvJ EG 12 februari 2008, T-289/03 (*BUPA*).

voor zorgen dat ondernemingen en overheden door het kunstmatig opdelen van de interne markt – bv. door het verlenen van staatssteun – het beleid om tot marktintegratie en vrijheid van verkeer te komen niet zouden ondermijnen.⁵⁹

Met het toenemen van de bevoegdheden van de Commissie echter heeft het staatssteun- en mededingingsbeleid steeds sterker een federalistisch karakter gekregen wat het ook een geschikt instrument maakte voor het voeren van een industriebeleid.⁶⁰ Anestis wijst erop dat dit met name is gebeurd bij ontstentenis van geschikte andere instrumenten om een Europese industriepolitiek te voeren.⁶¹ Deze observatie vormt een eerste indicatie voor het vermoeden dat het Europese staatssteunbeleid dan wel op bepaalde grondslagen gebaseerd kan zijn, maar dat de concrete invulling van dat beleid toch vooral door praktische overwegingen van beleidsmatig en politieke karakter wordt bepaald.

1.5.2 Beginselen van staatssteunbeleid

Staatssteunbeleid is van het begin af aan onderdeel geweest van het Europese mededingingsbeleid. Het voeren van een Europees beleid van controle op het verlenen van staatssteun heeft in algemene zin tot doel om enerzijds de lidstaten de mogelijkheid te bieden om door middel van steunverlening marktfalen in de economie aan te pakken, terwijl anderzijds deze steunverlening niet of zo min mogelijk tot verstoring van het functioneren van de economische markt mag leiden, waarbij het met name gaat om het verschaffen van concurrentievoordelen.⁶² Hierbij komt duidelijk naar voren dat steunverlening zowel gunstig als ongunstig ingezet kan worden: in het eerste geval gaat het bijvoorbeeld om het stimuleren van economische hervormingen met oog op het verhogen van de mededinging op de lange termijn, bij ongunstige vormen van steunverlening kan gedacht worden aan het steunen van inefficiënte nationale industrieën. In het laatste geval speelt binnen Unieverband in het bijzonder nog een rol dat steunverlening kan leiden tot verstoring van de interne markt doordat nationale

⁵⁹ Nicolaides, Kekelekis & Kleis 2008, p. 2-3. Deze auteurs verwijzen hierbij ook naar het arrest *Consten-Grundig* waarin het Hof van Justitie expliciet het doel van marktintegratie met het mededingingsbeleid verbindt (HvJ EG 13 juli 1966, gevoegde zaken C-56 en 58/64 (*Consten-Grundig*)).

⁶⁰ Anestis 2012, p. 551.

⁶¹ Anestis 2012, p. 552.

⁶² Zie onder meer Bacon 2009, p. 9.

overheden hun nationale kampioenen (*'national champions'*), bepaalde industrieën die voorwerp zijn van een bijzondere nationale trots, willen steunen ten koste van ondernemingen uit andere lidstaten, wat weer tot verspilling kan leiden in het kader van het *'prisoners dilemma'* (zie par. 1.2). Deze *spillover effects* – buitenlandse effecten van nationale steunverlening – zijn binnen de gemeenschappelijke markt die in het kader van de Europese Unie tot stand is gekomen ongewenst omdat ze tot verstoring van de mededinging van die markt kunnen leiden. De centrale grondslag voor het Europese beleid inzake mededinging c.q. staatssteun is derhalve het komen tot een gemeenschappelijke, vrije markt waar tussen de spelers op die markt competitie zoveel mogelijk op gelijke voorwaarden plaatsvindt. Dit vindt zijn oorsprong in een van de doelstellingen van de Europese Unie, als geformuleerd in art. 3, derde lid VEU, namelijk het tot stand brengen van een interne markt. In de tweede volzin van het artikel wordt expliciet bepaald dat deze markt een sociale markteconomie moet behelzen met een groot concurrentievermogen.⁶³ Bij dit doel past in principe geen staatssteun, die er immers door gekenmerkt wordt dat een onderneming of een sector extra steun ontvangt van de overheid, waardoor de vrije competitie wordt verstoord en het concurrentievermogen van de economie wordt aangetast.

Bij het voorgaande is het van belang om op te merken dat hoewel art. 3 VWEU aan de EU de exclusieve bevoegdheid toekent om regels op te stellen ter bevordering van de mededinging op de interne markt, art. 4 VWEU de interne markt als geheel als een gedeelde bevoegdheid voor Unie en lidstaten aanwijst. Hieruit komt naar voren dat de regeling van interne markt (inmiddels) veel meer behelst dan het voeren van een mededingingsbeleid alleen en dat sociale doeleinden ook een grote rol spelen. Staatssteunbeleid kan in dat kader ook een instrument van beleid vormen, hetgeen onder meer tot uiting komt in de vele uitzonderingsregelingen die de Commissie tot stand heeft gebracht, bijvoorbeeld om innovatie te stimuleren of om de vergroening van de Europese economie te bevorderen. Ofschoon de Commissie met het Actieplan Staatssteun (zie par. 2.3) een meer economische benadering voorstaat, blijven ook dit soort beleidsmatige overwegingen een rol spelen. Opgemerkt kan wel worden dat in een dergelijke benadering aan het probleem van *spillover* een minder groot belang wordt

⁶³ Zie voor een bespreking van de relatie tussen de doelstellingen van de Europese Unie en de verzorgingsstaat Búrca 2005.

gehecht: als de steun geëigend is voor een doel dat op grond van het Unierecht is toegelaten, kan de steun worden verleend, ongeacht eventuele *spillover*-effecten. Hierin is dus een voorzichtige verschuiving te zien in de beginselen van staatssteunbeleid.⁶⁴

Naast bovengenoemde overwegingen speelt, zij het minder prominent dan in het Amerikaanse mededingingsrecht (zie hoofdstuk 5), bij het voeren van een Europees mededingingsbeleid ook het idee een rol dat door verstoring van de vrije mededinging uiteindelijk ook de welvaart in het algemeen wordt verminderd.⁶⁵ Hoewel dit beginsel van staatssteunbeleid niet expliciet in art. 107 VWEU is opgenomen, lijkt dit element belangrijker te worden, nu de marktintegratie steeds verder voortschrijdt, en verstoring van de mededinging daarmee een steeds schadelijker effect heeft.⁶⁶ Met het oog op de samenhang met de meer economische aspecten van het voeren van een staatssteunbeleid ga ik hier in het volgende hoofdstuk uitgebreider op in.

1.6 Afspraken in het kader van de WTO⁶⁷

Tot slot moet in het kader van de bespreking van de Europese regelgeving inzake staatssteun ook kort worden stilgestaan bij de relatie tussen het Europese beleid en de afspraken zoals die binnen de WTO (tot 1995: GATT), de Wereldhandelsorganisatie, zijn gemaakt. De regels die binnen de WTO tot stand zijn gekomen hebben betrekking op de wereldhandel en zijn voor de EU van belang voor de handel tussen de EU en derden die partij bij de WTO-akkoorden zijn.⁶⁸ Het gaat hierbij om de GATT (*General Agreement on Tariffs and Trade*) en ASCM (*Agreement on Subsidies and Countervailing Measures*) akkoorden.⁶⁹ Het eerste GATT-akkoord van 1947 had met name betrekking op staatssteun (*'subsidies'*) voor de handel in goederen (en dus niet voor diensten) en was erop gericht om overeenstemming te bereiken op de wijze waarop

⁶⁴ Kerber 2011, p. 243-244.

⁶⁵ Anestis 2012, p. 552.

⁶⁶ Nicolaides, Kekelekis & Kleis 2008, p. 9; Spector 2007, p. 25-26. Dit komt ook tot uitdrukking in het Actieplan Staatssteun (2005). Voor een bespreking van het begrip 'consumer welfare' binnen het Europees mededingingsrecht in het algemeen (en met nadruk op de mededingingsrechtelijke controle op machtsmisbruik en concentratietoezicht) zie Zimmer 2011.

⁶⁷ Zie voor een uitgebreide bespreking Jarosz-Friss & Scharf 2008.

⁶⁸ Winckler & Little 2007, p. 198.

⁶⁹ Zie voor een uitgebreide bespreking Bacon 2009, p. 158-160.

om moest worden gegaan met financiële overheidssteun die een beperking voor de internationale handel kon vormen. De afspraken die werden gemaakt over het beperken van subsidies gericht op het vergroten van de export of het beperken van de import waren niet bijzonder hard, maar zijn in de loop der jaren bij diverse onderhandelingsrondes (o.m. 1973-1979 in Tokyo en 1986-1994 in Uruguay; meest recent is de Doha-ronde, 2001-heden) verder aangescherpt. De lange duur van de onderhandelingsrondes geeft aan hoe moeilijk de opgave is om in internationaal verband afspraken te maken over het beperken van het verlenen van overheidssteun.

Tijdens de rondes in Uruguay (1986-1994) kwam een nieuw verdrag tot stand om de verlening van staatssteun beter aan te kunnen pakken. In dit ASCM-akkoord wordt in tegenstelling tot de GATT-akkoorden een definitie van staatssteun gegeven: het moet gaan om een financiële bijdrage verleend door een overheid in de vorm van directe overmaking van gelden, het verminderen of kwijtschelden van overheidsinkomsten die normaalgesproken wel verschuldigd zijn (bv. fiscale aftrekposten), het verschaffen van goederen en diensten anders dan infrastructuur, het kopen van goederen, of het bijdragen aan een financieringssysteem (evt. middels een privaat orgaan), waardoor een voordeel wordt verleend.⁷⁰ Deze definitie komt in grote lijnen – maar niet geheel⁷¹ – overeen met die van art. 107 VWEU, zeker wanneer hij gelezen wordt in samenhang met art. 2 ASCM waarin de vereiste van *specifieke* bevoordeling van een onderneming of een groep ondernemingen wordt gesteld. Het Hof van Justitie EU heeft echter continu pogingen om art. 107 VWEU uit te leggen in het licht van art. 1 ASCM van de hand gewezen.⁷²

Het ASCM onderscheidt drie soorten *subsidies*: zij die verboden zijn (*Prohibited Subsidies*: art. 3 ASCM), zij die aanvechtbaar zijn (*Actionable Subsidies*: art. 5 ASCM), en zij die niet-aanvechtbaar zijn (*Non-actionable Subsidies*: art. 8 ASCM). Verboden zijn vormen van steunverlening die de export beïnvloeden, bijvoorbeeld door voor te schrijven dat de ontvanger van de subsidie binnenlandse goederen moet gebruiken. Belangrijk om op te merken is dat ook het ASCM akkoord enkel op goederen ziet:

⁷⁰ Art. 1 ASCM.

⁷¹ Zo wordt op grond van het ASCM niet vereist dat de steun ten laste van de overheidsmiddelen komt. Zie verder Bacon 2009, p. 164-165.

⁷² Bacon 2009, p. 164.

diensten (en cultuurgoederen) vallen dus buiten het bereik van het ASCM (in tegenstelling tot wat in het Europese mededingingsbeleid het geval is). *Subsidies* zijn aanvechtbaar als de partij die bij de WTO klaagt moet aantonen dat de steunverlening een belangrijk negatief effect heeft op zijn belangen.⁷³ Het systeem van *actionable* en *non-actionable subsidies* heeft slechts gedurende een korte periode gefunctioneerd (1995-2000) en is sindsdien niet meer toegepast.

Een ander belangrijk aspect van de WTO-akkoorden in vergelijking met het staatssteunbeleid van de EU is dat waar het Europese systeem traditioneel gefocust is op het voorkomen van het verstoren van de mededinging (vergelijk de notificatieplicht in het Europese systeem), het systeem onder de GATT en de ASCM zich vooral richt op de compensatie van de schade die geleden is door een andere partij.⁷⁴ Er vindt dan dus noodzakelijkerwijze een beoordeling achteraf plaats, hetgeen mede zijn oorzaak vindt in de afwezigheid in de WTO-akkoorden van een prenotificatieplicht die *ex ante* toetsing mogelijk maakt. Ook valt op dat het Europese beleid veel meer uitgewerkt is in vergelijking met dat onder de WTO-akkoorden: daar worden zaken door verdragspartijen aangedragen bij een bemiddelingscommissie (met een beroepsmogelijkheid bij de *Appellate Body*) en *ad hoc* beslissingen genomen.⁷⁵ Beide systemen komen hierin dan weer overeen dat er een extern systeem van toezicht is gecreëerd door middel waarvan toezicht op de deelnemende partijen wordt gehouden. De Commissie heeft echter een veel fijnmaziger en uitgebreider controlesysteem ontwikkeld dan de WTO, hetgeen ten dele een gevolg is van de grote verdeeldheid die de leden van de WTO onderling vaak aan de dag leggen: de WTO is een internationale organisatie waarbij er geen centrale autoriteit is die het beleid vormgeeft.⁷⁶

Bovendien heeft de EU in het Hof van Justitie een gerechtelijke instantie die bindende uitspraken kan doen, waar de procedure bij de WTO neerkomt op bemiddeling in een geschil tussen soevereine staten,⁷⁷ die zich bovendien de bevoegdheid hebben voorbehouden om unilateraal maatregelen te nemen. Toch heeft de WTO in het

⁷³ Winckler & Little 2007, p. 199.

⁷⁴ Jarosz-Friss & Scharf 2008, p. 127 merken hierbij op dat beide doeleinden elkaar niet uitsluiten.

⁷⁵ Winckler & Little 2007, p. 199-200.

⁷⁶ Winckler & Little 2007, p. 206-207.

⁷⁷ Jarosz-Friss & Scharf 2008, p. 141.

verleden laten zien dat het een belangrijke functie kan vervullen, bijvoorbeeld wanneer het gaat om grote conflicten inzake steunverlening tussen de EU en de VS, zoals bij de luchtvaartindustrie. In het verleden was hierbij een bijkomende complicatie dat de positie van de EU tegenover de WTO complex was: het Hof van Justitie EU had op grond van art. 133 EG (nu, gewijzigd, art. 207 VWEU) bepaald dat de Unie exclusief bevoegd was op het gebied van beleid inzake de handel in goederen, maar dat zij op het gebied van het dienstenverkeer haar bevoegdheid moest delen met de lidstaten. Zowel de EU (sinds 1 januari 1995) als de lidstaten waren daarom lid van de WTO. Met de inwerkingtreding van het Werkingsverdrag is de EU echter bevoegd geraakt op het hele gebied van handel en treedt zij binnen de WTO op namens alle lidstaten.

1.7 Conclusie

De bespreking van de uitgebreide Europese regelgeving voor staatssteun in dit hoofdstuk laat duidelijk zien dat het beoordelen van de geoorloofdheid van steunverlening geen eenvoudige opgave is. De Commissie heeft in de loop der tijd een stelsel tot stand gebracht dat is gebaseerd op de uitgangspunten zoals die zijn geformuleerd in het Werkingsverdrag en op de jurisprudentie van het Hof van Justitie van de Europese Unie. Ook is naar voren gekomen hoe het beleid van de Commissie aan verandering onderhevig is ten gevolge van de voortschrijdende integratie van de lidstaten: lag het accent aanvankelijk voornamelijk op het bewaken van de mededinging op de interne markt, gaandeweg is het staatssteunbeleid ook meer een instrument geworden bij het streven om tot een sociale markt te komen. Een van de meer recente ontwikkelingen hierbij is het streven om tot een beleid te komen dat meer dan in het verleden gefundeerd is op economische grondslagen. Op die manier worden de politieke aspecten die vaak aan beslissingen over steunverlening inherent zijn verder op de achtergrond gedrongen.

2 Economische aspecten van Europees staatssteunbeleid

2.1 Inleiding

Staatssteun kan ingrijpende gevolgen hebben voor de mededinging op de markt,⁷⁸ het Europese staatssteunbeleid is er dan ook op gericht om de competitie op de markt te verzekeren. Niet zelden vormen politieke, en niet zozeer puur economische overwegingen de motivatie voor het verlenen van staatssteun aan ondernemingen of sectoren.⁷⁹ Zo kan bijvoorbeeld het bevorderen van sociale gelijkheid een belangrijke motivatie zijn voor het verlenen van steun.⁸⁰ Maar ook de idee dat vrije mededinging uiteindelijk tot welvaart en politieke vrijheid leidt, is uiteindelijk gestoeld op een bepaald wereldbeeld. In dit hoofdstuk komen deze en andere economische aspecten van staatssteunbeleid aan de orde in relatie tot de sociale en politieke context van dat beleid.

2.2 De markt, politiek en economie

Het ordoliberalisme dat na de Tweede Wereldoorlog van groot belang is geweest voor de ontwikkeling van de Europese Unie ziet mededinging als de beste manier om te grote machtsconcentraties – zowel publiek als privaat – te voorkomen en zo de politieke vrijheid en economische voorspoed te garanderen.⁸¹ Daarnaast kan opgemerkt worden dat er veel onderzoek voorhanden is waaruit blijkt dat deregulering en vrije mededinging inderdaad tot een verhoging van economische efficiënte leiden.⁸² Paradoxaal genoeg moet hierbij vanuit economisch perspectief opgemerkt worden dat het goed functioneren van een vrije markteconomie juist ook mededingingsbeleid vereist: door concentratiecontrole, controle op staatssteun en het voorkomen van machtsmisbruik door ondernemingen met een dominante positie in de markt wordt het optimaal functioneren van de markt – in de zin van het efficiënt alloceren van goederen en het stimuleren van ondernemerschap – bewaakt en bevorderd.⁸³ Ook dit element

⁷⁸ Buts, Joris & Jegers 2013, p. 332; zie ook Gelhorn, Kovacic & Calkins 2004 voor de relatie tussen mededingingsbeleid en economie.

⁷⁹ Buts, Joris & Jegers 2013, p. 332.

⁸⁰ Schwalbe 2011, p. 162.

⁸¹ Bacon 2009, p. 6; Yergin & Stanislaw 2002, p. 16-17.

⁸² Bacon 2009, p. 6 & 6n.9.

⁸³ Nicolaides, Kekelekis & Kleis 2008, p. 2.

speelt binnen het ordoliberalisme een belangrijke rol: de overheid moet de juridische en economische kaders creëren en bewaken waarbinnen vrije mededinging kan plaatsvinden.

In het denken over de economische aspecten van staatssteun zijn zowel overheidsinterventie (zie de volgende paragraaf) als theorieën over strategische handel en strategisch handelsbeleid van belang.⁸⁴ Dit laatste aspect ziet op het idee dat het verlenen van steun in sommige gevallen juist tot verhoging van de welvaart kan leiden, bijvoorbeeld in het geval waarin de overheid subsidies verleent voor innovatie in het bedrijfsleven of protectionistische maatregelen neemt om de import te bemoeilijken in markten waarin maar een klein aantal spelers actief is. Opgemerkt moet worden dat de nationale welvaartstoename in een dergelijk kader altijd ten koste zal gaan van de welvaart in andere landen. Bovendien is het probleem van een dergelijk beleid dat het effect ervan sterk bepaald wordt door de specifieke omstandigheden van het geval: het is met andere woorden vrijwel ondoenlijk om in een dergelijk denkkader een algemeen beleid te voeren. Het alternatieve model, namelijk het verbieden van staatssteun en het bevorderen van competitie, is makkelijker te realiseren en ligt mede om die reden ten grondslag aan het beleid van de Europese Unie.⁸⁵

2.3 Overheidsingrijpen

Het actief ingrijpen van de overheid in de markt is in veel Europese landen nog steeds een veelvoorkomende en ten dele ook geaccepteerde praktijk.⁸⁶ Een van de grote verworvenheden van het Europese stelsel van mededingingsrecht is dan ook dat het toezicht en beleid inzake de verlening van steun grotendeels op supranationaal niveau is geregeld: lokale en nationale politieke overwegingen zullen dan in de regel minder snel een rol spelen bij het besluit tot steunverlening. Al in het Verdrag van Rome is dit principe vastgelegd. Een tijdelijke uitzondering werd gemaakt voor de landen uit Centraal, Oost- en Zuidoost-Europa tijdens hun proces van toetreding tot de Europese

⁸⁴ Heimler & Jenny 2012, p. 348. De theorie van strategisch handelsbeleid is ontwikkeld door Brander en Spencer 1985. Zie ook *Discussion Paper* 2012, p. 14.

⁸⁵ Heimler & Jenny 2012, p. 350.

⁸⁶ Zie bijvoorbeeld het overzicht van de beschikkingen die de Commissie jaarlijks neemt op: http://ec.europa.eu/competition/state_aid/statistics/statistics_en.html

Unie. Zoals Botta aantoont, was dit echter geen gunstige uitzondering: alleen als een land op korte termijn werkelijk uitzicht op toetreding tot de Unie heeft, is er voldoende stimulans voor de kandidaat-lidstaat om een effectief systeem van toezicht op staatssteun op te bouwen.⁸⁷ In andere gevallen, is het verlenen van steun vaak politiek te aantrekkelijk om tot daadwerkelijke matiging van steunverlening of verregaande toetsing over te gaan. Bovendien was een probleem dat in de betreffende kandidaat-lidstaten vanuit de Europese Commissie wel contactpunten waren ingericht, maar dat deze vaak de onafhankelijkheid en bevoegdheden ontbeerden die nodig zijn om tot een effectieve handhaving van het staatssteunbeleid over te kunnen gaan.⁸⁸ Dit alles laat heel concreet zien hoezeer overheidsingrijpen ingebakken zit in het politiek-economische systeem van veel Europese landen en hoe essentieel daarom het supranationale toezicht door de Europese Commissie is.

2.4 Het Actieplan Staatssteun: naar een meer economische benadering

In de afgelopen jaren heeft de Commissie steeds meer een economische benadering gekozen in haar staatssteunbeleid, in navolging van het al eerder hanteren van instrumentarium afkomstig uit de economische wetenschappen in haar mededingingsbeleid ten aanzien van misbruik van machtspositie en concentratiecontrole.⁸⁹ Het beginpunt van deze ontwikkeling tot het gebruik van methoden in het mededingingsbeleid die meer economisch gefundeerd waren lag medio jaren '90 en werd op zijn beurt geïnspireerd door het mededingingsbeleid zoals dat in de Verenigde Staten onder president Reagan was gevoerd.⁹⁰ Centraal in dit beleid stond het maximaliseren van de welvaart en niet zozeer het beschermen van de mededinging op de markt of de marktstructuur op zichzelf. Dit brengt ook met zich mee dat het bij een dergelijk mededingingsbeleid vooral gaat om de effecten van gedrag en niet zozeer om het gedrag zelf. Het gaat hierbij dus met name om de economische gevolgen van bepaald gedrag en dus niet om de politieke (on)wenselijkheid van het gedrag zelf. Een

⁸⁷ Botta 2013, p. 84, 86.

⁸⁸ Botta 2013, p. 86, 93.

⁸⁹ Schwalbe 2011, p. 162.

⁹⁰ Zo brak de Amerikaanse overheid in 1982 monopolist AT&T op in meerdere ondernemingen om de mededinging op de markt te beschermen. Zie Basedow 2011, p. 4; Möschel 2007, p. 261.

dergelijke ontwikkeling naar het hanteren van meer economische uitgangspunten is ook zichtbaar in het beleid van de Commissie.

In het geval van staatssteun heeft de Commissie met het Actieplan Staatssteun van 2005 geprobeerd duidelijke economische grondslagen voor het gevoerde beleid te formuleren.⁹¹ De nadruk lag hierbij op het criterium van marktfalen: er moet sprake zijn van een niet goed functioneren van de economische markt om ingrijpen door de overheid door middel van steunverlening te rechtvaardigen.⁹² Marktfalen is een complexe term: blijkens de tekst van het Actieplan moet eronder worden verstaan het niet behalen van de gewenste doelstellingen van gemeenschappelijk belang, met name wanneer deze van economische aard zijn, door de markten zelf.⁹³ Feitelijk is dit een sociaal-politieke inkleuring van een op het oog economisch begrip. Het marktfalen dient geanalyseerd te worden om zo te helpen bepalen of staatssteun aanvaardbaar is, of zij de beste oplossing is, en hoe zij ten uitvoer dient worden gebracht om de gemeenschappelijke doelstellingen te behalen, zonder daarbij schade toe te brengen aan de gemeenschappelijke belangen bij de mededinging en het handelsverkeer.⁹⁴ Geheel in lijn met de inherente spanning die in het gehele Europese mededingingsbeleid aanwezig is tussen het streven naar een interne, vrije markt en het verwezenlijken van sociaal-politieke doelen (het sociale aspect van de markt) vergt het hanteren van het begrip marktfalen derhalve dat een continue belangenafweging wordt gemaakt tussen het belang dat met steunverlening wordt gediend en de verstoring van de vrije markt die daaruit voortvloeit.

Juist waar het gaat om de wijze waarop de Commissie haar beleid inzake staatssteun heeft gevoerd in het kader van de kredietcrisis is er kritiek geweest dat van deze hiervoor beschreven meer economische benadering weinig zichtbaar is geweest in de crisismaatregelen die door de Commissie zijn genomen.⁹⁵ Dit verwijt lijkt mij niet geheel terecht: met oog op de uitzonderlijke omstandigheden, die vaak grote spoed

⁹¹ COM/2005/107 def. (Actieplan Staatssteun); zie ook Schwalbe 2011, p. 162.

⁹² Heimler & Jenny 2012, p. 356.

⁹³ COM/2005/107 def. (Actieplan Staatssteun), bloktekst 'Staatssteun in het kader van de Lissabonstrategie': 'Van marktfalen is dus sprake in een situatie waarin de markt niet tot een economisch doelmatige uitkomst leidt'.

⁹⁴ COM/2005/107 def. (Actieplan Staatssteun), par. 23.

⁹⁵ Werner & Maier 2009, p. 183.

vereisten, kon van de Commissie niet verwacht worden dat zij met een uitgebreid economisch instrumentarium naar voren zou komen, noch dat zij de tijd zou nemen voor langdurige economische analyses, zeker ook gezien het feit dat juist in de economische wetenschap grote discussie bestond over de wijze waarop de financiële crisis het beste tegemoet getreden kon worden. In het volgende hoofdstuk zal het staatssteunbeleid van de Commissie tijdens de kredietcrisis uitgebreid worden besproken.

2.5 Conclusie

Het voeren van een staatssteunbeleid is in hoge mate complex wegens het samenstel van politieke en economische overwegingen en belangen die erbij een rol spelen. In Europees perspectief komt daar nog bij dat ofschoon in Europees verband overeengekomen is dat steunverlening in principe verboden is, de diverse lidstaten uiteenlopende tradities kennen waar het steunverlening betreft. De beweging van de Commissie naar het voeren van een staatssteunbeleid dat meer dan in het verleden op economische uitgangspunten gefundeerd is, lijkt mede in dit kader te moeten worden begrepen. Het is echter de vraag of en op welke wijze dit streven overeind kon blijven te midden van de grote politieke en economische krachten die de kredietcrisis teweegbracht.

3 Staatssteun in de EU en de kredietcrisis

3.1 Inleiding

Met het uitbreken van de kredietcrisis (2007-2010)⁹⁶ zag de Europese Commissie zich genoodzaakt om enkele bijzondere maatregelen te nemen om de stabiliteit van het financiële systeem en van sectoren in de reële economie te verzekeren. Nationale overheden verleenden op grote schaal steun aan financiële instellingen die in moeilijkheden waren gekomen, vaak in de vorm van een garantstelling, herkapitalisatie of speciale programma's om banken te beschermen tegen problematische activa.⁹⁷ Een angst die bij nationale overheden bestond was dat het uitgebreide Europese systeem van toezicht op steunverlening de staatsinterventies die noodzakelijk waren om het financiële systeem overeind te houden onmogelijk zou maken.⁹⁸ Omgekeerd zou door uitgebreide steunverlening door nationale overheden de economische situatie nog verder kunnen verslechteren. In de woorden van de Commissie:

'In de huidige financiële situatie zouden de lidstaten geneigd kunnen zijn op eigen houtje op te treden en met name een subsidiewedloop kunnen beginnen om hun ondernemingen te steunen. In het verleden is gebleken dat dergelijk individueel optreden niet doeltreffend kan zijn en de interne markt ernstig kan schaden. Wanneer steun wordt geboden, waarbij ten volle rekening wordt gehouden met de huidige bijzondere economische situatie, is het derhalve van cruciaal belang te zorgen voor een gelijk speelveld voor Europese ondernemingen en te voorkomen dat de lidstaten een subsidierace beginnen die niet vol te houden is en die de Gemeenschap als geheel zou schaden. Het mededingingsbeleid moet hiervoor garant staan.'⁹⁹

⁹⁶ Het is enigszins precair om een eindpunt voor de kredietcrisis te formuleren aangezien de effecten ervan zich nog steeds doen voelen. De crisis op de financiële markten deed zich echter het hevigst voelen in de periode 2007-2010 en ging daarna over in een schulden crisis waarbij de kredietwaardigheid van nationale overheden onder druk kwam te staan. Aangezien deze ontwikkeling buiten het bestek van deze scriptie valt, heb ik er hier voor gekozen om de kredietcrisis af te bakenen tot de periode 2007-2010, dat wil zeggen tot de crisis in het financiële systeem en de doorwerking daarvan in andere economische sectoren (met name het stilvallen van de kredietverlening).

⁹⁷ Ahlborn & Piccinin 2010, p. 48.

⁹⁸ Heimler & Jenny 2012, p. 362.

⁹⁹ COM/2009/C16/01 (Tijdelijke kaderregeling), par. 1.2.

In dit hoofdstuk bespreek ik het door de Commissie gevoerde crisisbeleid op het gebied van steunverlening. Ik besteed hierbij in het bijzonder aandacht aan steun die is verleend aan de financiële sector (par. 3.3) en aan de automobiellindustrie (par. 3.4).

3.2 Het crisisbeleid van de Commissie

Aanvankelijk, in de periode vóór oktober 2008 (dus voor de val van Lehman Brothers), hanteerde de Commissie art. 107, derde lid, sub c VWEU in combinatie met de ‘richtsnoeren inzake reddings- en herstructureringssteun aan ondernemingen in moeilijkheden’ (hierna: r&h-richtsnoeren) als criterium voor het beoordelen van steun aan de financiële sector.¹⁰⁰ Vanaf oktober 2008 tot eind februari 2009 gaf de Commissie echter de voorkeur aan art. 107, derde lid, sub b VWEU.¹⁰¹ Deze bepaling, die voordien vrijwel nooit werd toegepast,¹⁰² staat steunverlening toe om ‘... een ernstige verstoring in de economie van een lidstaat op te heffen.’ Een algemene maatregel die hierbij in 2009 werd genomen, was het uitstellen van de herziening van de r&h-richtsnoeren voor bedrijven in moeilijkheden. Ook nam de Commissie een ‘Tijdelijke communautaire kaderregeling’ aan die steunverlening mogelijk maakte aan ondernemingen die als gevolg van de crisis in de problemen waren gekomen.¹⁰³ De Commissie omschrijft de twee hoofddoelstellingen van deze regeling als volgt:

‘Met de in deze mededeling vervatte tijdelijke aanvullende maatregelen worden twee doelstellingen beoogd: allereerst om, in het licht van de tijdelijke, uitzonderlijke problemen in verband met de bankcrisis, het verstrekken van leningen aan ondernemingen door banken weer op gang te brengen en er daarmee voor te zorgen dat deze ondernemingen blijvend toegang tot financiering hebben. (...)’

¹⁰⁰ COM/2004/C244/02 (r&h-richtsnoeren).

¹⁰¹ Zie voor deze periodisering Ahlborn & Piccinin 2010, p. 49. De Commissie schreef zelf in COM/2009/C16/01 (Tijdelijke kaderregeling), par. 4.1: ‘Gezien de ernst van de huidige financiële crisis en de gevolgen ervan voor de gehele economie van de lidstaten, is de Commissie van mening dat bepaalde soorten staatssteun gedurende een beperkte periode gerechtvaardigd zijn om deze moeilijkheden te overwinnen, en dat zij derhalve verenigbaar kunnen worden verklaard met de gemeenschappelijke markt op basis van artikel 87, lid 3, onder b), van het Verdrag [huidig art. 107, derde, lid, sub b VWEU].’

¹⁰² Adriaanse, Barkhuysen & Van Emmerik 2008, par. 2; Heimler & Jenny 2012, p. 362.

¹⁰³ COM/2009/C16/01 (Tijdelijke kaderregeling).

De tweede doelstelling is om ondernemingen ertoe aan te zetten in de toekomst te blijven investeren, met name in een economie met duurzame groei. Het zou immers dramatische gevolgen kunnen hebben indien, als gevolg van de huidige crisis, de belangrijke vooruitgang die op milieugebied is geboekt in het gedrang zou komen of zelfs verloren zou gaan. Daarom is het noodzakelijk om tijdelijke steun aan ondernemingen te verlenen voor investeringen in milieuprojecten (die onder andere de industrie in de Gemeenschap een voorsprong op technologisch gebied zouden kunnen geven), waardoor dringend noodzakelijke financiële steun wordt gecombineerd met langetermijnvoordelen voor Europa.¹⁰⁴

De Commissie presenteert de aanvullende maatregelen die in het kader van de kredietcrisis worden genomen dus niet louter vanuit financieel-economisch perspectief, maar ook met oog op de sociaal-maatschappelijke belangen die een rol spelen, met name verduurzaming van de economie. Zoals de Commissie in de laatste zin van het citaat opmerkt, is het beleid erop gericht het streven naar financiële stabiliteit te combineren met het bereiken van algehele verduurzaming op de lange termijn.

Van de voornoemde tijdelijke kaderregeling, die eveneens zijn grondslag vindt in de uitzondering van art. 107, derde lid, sub b VWEU, is in veel gevallen gebruik gemaakt, vaak ook op aansporen van de Commissie.¹⁰⁵ Het bedrag dat sinds het begin van de kredietcrisis aan steun is verleend is enorm: medio 2011 ging het om €4,6 biljoen, dat is meer dan een derde van het bruto nationaal product van de 27 lidstaten van de Europese Unie.¹⁰⁶ En alleen al in 2008-2009 stond de Nederlandse overheid voor €200 miljard garant voor financiële instellingen, naast €40,5 miljard aan directe uitgaven voor de redding van individuele banken.¹⁰⁷

In de volgende twee paragrafen zal ik het beleid inzake staatssteun van de Commissie ten aanzien van twee specifieke sectoren bespreken. Allereerst zal de bankensteun aan bod komen die op grote schaal aan de financiële sector is verleend. Vervolgens zal staatssteun aan een sector uit de reële economie besproken worden, namelijk de automobiellindustrie.

¹⁰⁴ COM/2009/C16/01 (Tijdelijke kaderregeling), par. 1.3.

¹⁰⁵ Schütte 2012, p. 814.

¹⁰⁶ Laprévotte 2012, p. 93; Mamdani 2012, p. 242 merkt op dat voorafgaand aan de crisis het totale bedrag aan (goedgekeurde) staatssteun slechts 0,5% van het BNP van de EU-27 vormde. Zie ook Boudghene & Maes 2012 voor een empirische analyse van de verleende steun.

¹⁰⁷ Cijfers ontleend aan Nicolaides 2010, p. 371.

3.3 Steun aan de financiële sector

3.3.1 Het crisisbeleid van de Commissie

Zoals ik in de voorgaande paragraaf uiteen heb gezet, zorgde de hevigheid van de financiële crisis die in september 2008 uitbrak ten gevolge van het faillissement van de Amerikaanse bank Lehman Brothers (15 september 2008) er voor dat de Commissie zich genooddaakt zag om aanvullende maatregelen te nemen en het toezicht op steunverlening via art. 107, derde lid, sub b VWEU vorm te geven. De zogenaamde ‘Tijdelijke communautaire kaderregeling’ (Engels: ‘Temporary Framework’)¹⁰⁸ die op basis hiervan tot stand kwam, bestond voor financiële instellingen uit vijf mededelingen van de Commissie.¹⁰⁹ Dit beleid van de Commissie is grotendeels gebaseerd op de principes die zij al langer hanteerde bij het beoordelen van staatssteun ten behoeve van de herstructurering van ondernemingen.¹¹⁰

In de zogenaamde ‘Banking Communication’ (25 oktober 2008)¹¹¹ zette de Commissie haar beleid uiteen. In de tweede paragraaf van deze mededeling schetst de Commissie de belangrijkste overweging voor het gekozen beleid:

‘De huidige situatie bedreigt het voortbestaan van individuele financiële instellingen die in moeilijkheden verkeren door hun specifieke commerciële model of door zakelijke praktijken waarvan de zwakke punten door de crisis op de financiële markten aan het licht zijn gekomen en nog werden geaccentueerd. Om dergelijke instellingen op de lange termijn opnieuw levensvatbaar te maken in plaats van ze te liquideren, zullen hun activiteiten ingrijpend moeten worden geherstructureerd. In de huidige omstandigheden treft de crisis echter ook fundamenteel gezonde financiële instellingen, die in moeilijkheden zijn gekomen door de algemene marktsituatie die tot een forse verkrapping van de toegang tot liquiditeiten heeft geleid. Voor het herstel van de levensvatbaarheid van deze instellingen op de lange termijn is wellicht een minder ingrijpende herstructurering nodig. In ieder geval bestaat wel de mogelijkheid dat maatregelen die lidstaten nemen om (bepaalde) instellingen te steunen die op hun nationale financiële markt

¹⁰⁸ Ik duid regelingen van de Commissie (mede) met hun Engelstalige benaming aan als die gangbaar is in de wetenschappelijke literatuur.

¹⁰⁹ COM/2009/C16/01 (Tijdelijke kaderregeling), herzien in COM/2009/C83/01 en COM/2011/C6/5.

¹¹⁰ Ahlborn & Piccinin 2010, p. 47.

¹¹¹ COM/2008/C270/02 (Banking Communication).

opereren, deze instellingen begunstigen, ten koste van andere instellingen die in diezelfde lidstaat of in nadere lidstaten opereren.’¹¹²

De Commissie heeft op grond van deze situatie als uitgangspunt genomen dat waar het gaat om overheidsgaranties om de aansprakelijkheid van banken te dekken, er alleen een herstructureringsplan hoeft te worden ingediend als de bank inderdaad een beroep op de garantie doet ten gevolge van het niet na kunnen komen van verplichtingen.¹¹³ Hiermee werd een fundamenteel onderscheid gemaakt tussen banken die alleen ten gevolge van de marktomstandigheden in liquiditeitsproblemen zijn gekomen, en banken die van zichzelf al in de problemen zaten. Op deze wijze probeerde de Commissie het probleem van ‘*free riders*’ te voorkomen: financiële instellingen die door eigen toedoen (bv. slecht risico-management) in de problemen zitten en die ten onrechte zouden kunnen profiteren van de uitzonderlijke steunmaatregelen die in het kader van de crisis werden genomen. Steun aan dergelijke instellingen zou immers neerkomen op het verstoren van de mededinging en de financiële sector als geheel op de langere termijn kunnen verzwakken (door kunstmatig zwakke, inefficiënte financiële instellingen in stand te houden).¹¹⁴ Deze instellingen konden wel in aanmerking komen voor steun, maar dan op grond van de r&h-richtsnoeren, die in ruil voor steunverlening vaak ingrijpende herstructureringen vereisen.¹¹⁵ Voor alle andere, in principe gezonde, financiële instellingen werd met dit beleid van de Commissie in feite het beoordelen van de noodzaak van herstructurering vooruitgeschoven tot na de beslissing over het al dan niet toestaan van de staatssteun, met als gevolg dat veel banken staatssteun ontvingen zonder dat op het moment van steunverlening duidelijk was of enige herstructurering nodig zou zijn of langs welke lijnen eventuele herstructureringsplannen beoordeeld zouden worden.¹¹⁶

¹¹² COM/2008/C270/02 (Banking Communication), par. 2.

¹¹³ Lienemeyer & Le Mouél 2011, p. 42; COM/2008/C270/02 (Banking Communication), par. 30.

¹¹⁴ Luja 2009, p. 146 ; Mamdani 2012, p. 243.

¹¹⁵ COM/2004/C244/02 (r&h-richtsnoeren), par. 3.3.1.

¹¹⁶ Zie ook Ahlborn & Piccinin 2010, p. 50, die deze handelswijze van de Commissie kwalificeren als een “‘clear first ask questions later” approach’.

In 2009 volgde een volgende bekendmaking, nu gericht op het herkapitaliseren van financiële instellingen, de ‘Recapitalisation Communication’ (15 januari 2009).¹¹⁷ Deze bekendmaking had tot doel om banken – ook degenen die niet direct in gevaar verkeerden – te herkapitaliseren om zo de kredietverlening aan ondernemingen in de reële economie te verzekeren.¹¹⁸

‘Aangezien evenwel de aard, de omvang en de voorwaarden van herkapitalisatieregelingen die thans worden overwogen, sterk uiteenlopen, hebben zowel de lidstaten als de potentiële begunstigde instellingen verzocht om nadere richtsnoeren ten aanzien van de vraag in hoeverre specifieke vormen van herkapitalisatie aanvaardbaar zouden zijn op grond van de staatssteunregels. Met name overwogen bepaalde lidstaten banken te herkapitaliseren, niet in de eerste plaats om deze te redden, doch veeleer om de kredietverschaffing aan de reële economie te garanderen. De Ecofin-Raad van 2 december 2008 erkende dat er verdere richtsnoeren nodig zijn wat betreft herkapitalisaties die uit voorzorg worden uitgevoerd om de kredietverschaffing gaande te houden, en heeft de Commissie opgeroepen deze richtsnoeren dringend aan te nemen. De onderhavige mededeling biedt richtsnoeren voor nieuwe herkapitalisatieregelingen en opent de mogelijkheid de bestaande herkapitalisatieregelingen aan te passen.’¹¹⁹

De herkapitalisatie van financiële instellingen werd in deze regeling dus nadrukkelijk binnen het kader van het belang van de voortgang van kredietverlening voor de reële economie geplaatst. Ook onder deze regeling hoefden de betrokken financiële instelling geen herstructureringsplan in te dienen, behalve wanneer het ging om banken die in financiële moeilijkheden verkeren.

Een volgende prioriteit was het omgaan met besmette activa op de balansen van banken. In de ‘Impaired Assets Communication’¹²⁰ zette de Commissie haar beleid inzake deze problematiek uiteen. In deze Mededeling werd het onderscheid tussen banken die fundamenteel gezond waren en banken met inherente problemen, dat in de ‘Banking Communication’ was geïntroduceerd en ook in de ‘Recapitalisation Communication’ een rol had gespeeld, verlaten, om zo te voorkomen dat banken aan herstructureringsmaatregelen – die vaak ook als compensatie voor de verleende steun

¹¹⁷ COM/2009/C10/2 (Recapitalisation Communication).

¹¹⁸ Murphy 2013, p. 264.

¹¹⁹ COM/2009/C10/02 (Recapitalisation Communication), par. 3.

¹²⁰ COM/2009/C72/01 (Impaired Assets Communication).

dienden – konden ontkomen.¹²¹ De Commissie merkt op dat herstructurering vaak nodig zal zijn om te voorkomen dat banken van overheidssteun afhankelijk worden:

‘De levensvatbaarheid op lange termijn vereist, dat de bank zonder staatssteun kan overleven, hetgeen inhoudt dat er duidelijke plannen zijn om alle van de Staat ontvangen kapitaal terug te betalen en af te zien van staatsgaranties. Afhankelijk van de uitkomst van deze beoordeling, moet de herstructurering een grondige doorlichting van de strategie en de activiteiten van de bank omvatten, waarbij bijvoorbeeld de volgende aspecten worden bestudeerd: zich concentreren op de kernactiviteiten, heroriënteren van commerciële modellen, sluiting of afstoting van bedrijfsonderdelen/dochterondernemingen, aanpassingen van het *asset-liability-management* (ALM) en andere aanpassingen.’¹²²

In aansluiting op deze aandacht voor de herstructurering van banken, publiceerde de Commissie vervolgens de ‘Bank Restructuring Communication’,¹²³ voor het beleid ten aanzien van het herstructureren van financiële instellingen. Hierbij is opnieuw het belangrijkste uitgangspunt dat de herstructurering tot doel moet hebben om de financiële instelling op een redelijke termijn weer financieel gezond te maken zodat deze zonder staatssteun kan voortbestaan.¹²⁴ De mededeling laat de voorschriften van de vorige mededelingen inzake herstructurering onverlet en beoogt om deze beter te ordenen en waar nodig aan te vullen. De Commissie vat het stelsel van beginselen dat aan het beleid van herstructurering ten grondslag ligt nog eens kort samen:

‘De bankenmededeling, de herkapitalisatiemededeling en de mededeling betreffende aan een bijzondere waardevermindering onderhevige activa herhalen de basisbeginselen die zijn uiteengezet in de Communautaire richtsnoeren inzake reddings- en herstructureringssteun voor ondernemingen in moeilijkheden. Volgens die beginselen moet herstructureringssteun in de eerste plaats ertoe leiden dat de onderneming op de lange termijn opnieuw levensvatbaar wordt zonder staatssteun. Dit betekent ook dat herstructureringssteun, voor zover mogelijk, vergezeld moet gaan van een passende lastenverdeling en van maatregelen om de mededingingsvervalsing

¹²¹ Ahlborn & Piccinin 2010, p. 51.

¹²² COM/2009/C72/01 (Impaired Assets Communication), par. 53.

¹²³ COM/2009/C195/04 (Restructuring Communication).

¹²⁴ COM/2009/C195/04 (Restructuring Communication), par. 2. Zie ook Lienemeyer & Le Mouël 2011, p. 42.

tot een minimum te beperken, want anders zou de structuur en het functioneren van de betrokken markt op lange termijn fundamenteel worden verzwakt.’¹²⁵

Tot slot publiceerde de Commissie haar ‘Exit Communication’.¹²⁶ Hierin werkt de Commissie de voorwaarden uit waaronder na 1 januari 2011 tijdelijk crisissteun aan banken kan worden verleend op grond van de eerder gepubliceerde mededelingen. Op deze manier brengt de Commissie enkele eerste beperkingen aan in het verruimde staatssteunbeleid dat gold tijdens het hoogtepunt van de kredietcrisis. In de woorden van de Commissie:

‘Dat wegens de uitzonderlijke marktomstandigheden steunmaatregelen op grond van artikel 107, lid 3, onder b), van het Verdrag beschikbaar blijven, mag geen belemmering vormen voor het proces van terugtrekking uit de tijdelijke, buitengewone ondersteuningsmaatregelen voor banken.’¹²⁷

Al deze voornoemde maatregelen van de Commissie hadden tot doel om het noodzakelijk geachte overheidsingrijpen in de financiële sector zoveel mogelijk in te passen en te reguleren vanuit de optiek van het Europese mededingingsrecht. Het ging hier immers om het op grote schaal verlenen van staatssteun, soms aan de hele sector, vaak ook aan individuele financiële instellingen. Het stelsel aan regelgeving dat specifiek voor deze crisis werd gecreëerd, laat goed zien hoe complex, veelomvattend en acuut de situatie was. Ingrijpend hierbij waren vooral ook de voorwaarden die de Commissie niet zelden verbond aan het verlenen van toestemming voor het verlenen van steun aan financiële instellingen.¹²⁸

Bij het beoordelen van de vraag of er sprake was van staatssteun, heeft de Commissie in de meeste gevallen vastgehouden aan het hanteren van het MEIP.¹²⁹ Evenwel, omdat de economische omstandigheden zo uitzonderlijk waren, en onder meer het interbancaire leenverkeer vrijwel volledig stil was komen te vallen, leidde

¹²⁵ COM/2009/C195/04 (Restructuring Communication), par. 5.

¹²⁶ COM/2010/C329/07 (Exit Communication).

¹²⁷ COM/2010/C329/07 (Exit Communication), par. 9.

¹²⁸ Lapr v te 2012, p. 94.

¹²⁹ Lapr v te 2012, p. 94; Adriaanse, Barkhuysen & Van Emmerik 2008, par. 1.

toepassing van het MEIP ertoe dat er in vrijwel alle gevallen sprake was van staatssteun: het optreden van de betrokken overheden kon in de huidige marktomstandigheden bezwaarlijk als gelijkwaardig aan dat van een private investeerder gekwalificeerd worden, aangezien laatstgenoemden nooit dezelfde risico's zouden willen lopen die de overheden op zich namen. Om dit beter inzichtelijk te maken, zal ik in de volgende paragraaf een concrete casus bespreken, namelijk de steun die de Nederlandse overheid verleende aan de ING Bank.

3.3.2 Een concrete casus van steunverlening: de ING Bank

Met betrekking tot de redding van diverse Nederlandse financiële instellingen gaf de Commissie op 19 november 2008 toestemming voor de redding c.q. nationalisatie van Fortis door de Nederlandse, Belgische en Luxemburgse overheden, gevolgd door toestemming voor de redding van ING (verleend op 13 november 2008), Aegon (27 november 2008) en een kapitaalinjectie in SNS Reaal (10 december 2008). Vooral de casus van de ING Bank heeft in Nederland, maar ook daarbuiten, veel aandacht gekregen.¹³⁰ In totaal ontving ING €17 miljard aan staatssteun, op een balanstotaal van €1376 miljard (het BNP van Nederland bedroeg €672 miljard). De steunmaatregelen bestonden uit (1) een kapitaalinjectie op 11 november 2008 van €10 miljard (in de vorm van de uitgifte van 1 miljard aandelen ING zonder stemrecht of recht op dividend met een uitgifteprijs van €10 per aandeel), (2) een maatregel betreffende activaondersteuning (ook wel steunfaciliteit voor illiquide activa genoemd), en (3) diverse garantstellingen voor verplichtingen op langere termijn ter waarde van €14 miljard. De kapitaalinbreng werd door Nederland bij de Commissie aangemeld als staatssteun, waarna de Commissie op haar beurt in overeenstemming met haar beleid ten aanzien van de financiële crisis voorlopige toestemming gaf voor de duur van zes maanden. Wel stelde de Commissie als voorwaarde voor een eventuele verlenging van de toestemming dat de Nederlandse staat een herstructureringsplan in zou dienen.

De tweede steunmaatregel (de activaondersteuning) werd in maart 2009 aangemeld. Deze maatregel betrof de zogenaamde Alt-A-effectenportefeuille van ING. Deze effecten bestonden uit leningen die verzekerd zijn met hypotheek gevestigd op

¹³⁰ De steunoperatie van de Nederlandse staat aan de ING Bank is helder beschreven door Fanoy & Plomp 2012.

Amerikaans onroerend goed. Door de *subprime-crisis* op de Amerikaanse huizenmarkt was de handel in dit type effecten vrijwel stilgevallen en de waarde van de portefeuille verminderde daarmee sterk.¹³¹ Dit had potentieel grote, negatieve gevolgen voor de balanspositie van ING: volgens de internationale standaarden voor financiële verslaglegging (IFRS: *International Financial Reporting Standards*) moest ING de Alt-A-portefeuille tegen marktwaarde op de balans opnemen. De sterk dalende marktwaarde van de portefeuille leidde daarmee tot een daling van het eigen vermogen van ING. Om dit te voorkomen creëerde de Nederlandse overheid een speciale faciliteit, de *iliquid assest back up facility*, in de vorm van een garantie waarbij de Staat de portefeuille van ING voor 80% garandeerde.

In haar definitieve beschikking van 18 november 2009 keurde de Commissie de kapitaalinjectie goed, maar werd de (aangepaste) terugbetalingsregeling die in dit kader tussen de Staat en ING was getroffen als additionele steun aangemerkt.¹³² Ook de activaondersteuning werd aangemerkt als steunverlening. Beide vormen van staatssteun oordeelde de Commissie verenigbaar met de gemeenschappelijke markt, mits een aantal verbintenissen nagekomen zou worden (op grond van art. 108, tweede lid, VWEU). Het meest in het oog springend hierbij was de eis van de Commissie dat ING zijn balanstotaal eind 2013 met maar liefst 45% zou hebben ingekrompen ten opzichte van 2008 (i.e. een balansverkleining van €16 miljard op een totaal van €1.376 miljard). Dit leidde onder meer tot de verkoop van ING Direct US en tot het opsplitsen van de bank- en verzekeringsactiviteiten, en daarmee feitelijk tot het afstoten van de gehele verzekeringstak (o.a. Nationale Nederlanden).¹³³ ING heeft deze opsplitsing – die de bank zelf in zijn herstructureringsplan voorstelde, zij het onder zware druk van de Commissie – tegenover zijn aandeelhouders gerechtvaardigd door te wijzen op de vereenvoudiging van de organisatie die de splitsing teweegbrengt en de daarbij behorende efficiëntievoordelen. Bovendien zorgde de balansverkleining die de afsplitsing van de verzekeringsactiviteiten tot gevolg had ervoor dat de bankactiviteiten grotendeels behouden konden worden. Voorbeelden van andere ingrijpende verplichtingen waartoe ING zich verbond waren een overnameverbod gedurende drie

¹³¹ Uitgebreider beschreven door Mos 2009, p. 34.

¹³² Besluit 2010/608/EG.

¹³³ Zie paragraaf 49 van de beschikking van de Commissie.

jaar vanaf de datum van de beschikking of tot de volledige terugbetaling van de effecten en een prijsleiderschapsverbod (beperking van de mogelijkheden om op prijs te concurreren, bv. op de hypotheekmarkt).¹³⁴

Zowel de Staat als ING vonden de verbintenissen die door de Commissie aan haar definitieve beschikking waren verbonden onacceptabel en gingen in beroep bij het Hof van Justitie.¹³⁵ De beslissing van de Commissie inzake de steunverlening aan ING is een van de weinige zaken waarbij de bank (in dit geval gesteund door de Staat en toezichthouder DNB) tegen de beschikking in beroep is gegaan bij het Hof van Justitie van de Europese Unie.¹³⁶ Inzet was vooral of de aanpassing van de terugbetalingsregeling gezien moest worden als een wijziging van de oorspronkelijke, door de Commissie eerder goedgekeurde, regeling, of als een nieuwe steunmaatregel waaraan de Commissie nieuwe verbintenissen kon verbinden.¹³⁷ In het laatste geval zou volgens de Staat en ING de Commissie ten onrechte niet toegekomen zijn aan de toepassing van het MEIP.

Het Gerecht ging mee met de Staat en ING.¹³⁸ In zijn uitspraak maakte het Gerecht onder meer duidelijk dat de Commissie het MEIP had moeten hanteren bij het beoordelen van beide steunverleningsoperaties. De Commissie had bepleit dat aangezien bij de kapitaalbreng al sprake van steunverlening was geweest, dit voor de tweede steunoperatie niet meer onderzocht diende te worden, maar het Gerecht zag dit anders:

¹³⁴ De overige verbintenissen die de Commissie aan ING oplegde, onder meer het overnameverbod, staan genoemd in bijlage II bij de beschikking.

¹³⁵ HvJ EU 2 maart 2012, gevoegde zaken T-29/10 en T33/10 (*Nederland v. Commissie en ING Groep N.V. ondersteund door de Nederlandsche Bank v. Commissie*). Voor een uitgebreide beschrijving verwijs ik naar Fanoy & Plomp 2012 en Slot 2012.

¹³⁶ Lapr v te 2012, p. 109. Lapr v te merkt op dat het in de meeste gevallen niet in het belang van de betreffende bank was om in beroep te gaan tegen de beschikking van de Commissie, aangezien de beschikking meestal gunstig uitviel: steunverlening werd dikwijls toegestaan. De aan de steunverlening verbonden voorwaarden waren voor de betrokken bank dikwijls acceptabel in het licht van het belang van de steunverlening.

¹³⁷ Ludding 2012, p. 474.

¹³⁸ Zie r.o. 97-144.

‘Bijgevolg moet worden verworpen de bewering van de Commissie dat de wijziging van de terugbetalingsvoorwaarden niet kon of niet behoorde te worden getoetst aan het criterium van de particuliere investeerder, aangezien zij was toegekend niet lang na de kapitaalinbreng en dus „een aanvullende maatregel ten gunste van een ontvanger van staatssteun in herstructurering” is (zie punt 87 supra). Gelet op de overwegingen in punt 98 kan de Commissie zich niet — zoals zij aanvoert — aan de verplichting de economische rationaliteit van de wijziging van de terugbetalingsvoorwaarden aan het criterium van de particuliere investeerder te toetsen onttrekken op de enkele grond dat de kapitaalinbreng waarop de aflossing betrekking heeft op zich reeds staatssteun vormt. Pas na die toetsing kan de Commissie vaststellen of al dan niet sprake is van een additioneel voordeel in de zin van artikel 87, lid 1 EG [107, lid 1 VWEU].’¹³⁹

Dit oordeel van het Gerecht maakt het moeilijker voor de Commissie om overheidsinvesteringen als de tweede steunoperatie als staatssteun aan te merken. Zoals Fanoy & Plomp opmerken, vormt deze uitspraak in feiten een bevestiging van eerdere jurisprudentie van het Gerecht waarin het belang van het betrekken van het MEIP-principe bij de beoordeling van steunoperaties door de Commissie eveneens werd benadrukt.¹⁴⁰

Het oordeel van het Gerecht was voor de Commissie pijnlijk te noemen:¹⁴¹ het beeld dat eruit oprijst is dat de Commissie te hard heeft opgetreden. Het is echter de vraag of dit werkelijk het geval was: het optreden van de Commissie moet immers worden gezien binnen het kader van haar streven om de steunverlening aan financiële instellingen zoveel mogelijk in lijn te brengen met de uitgangspunten van het staatssteunbeleid. Het eisen van, soms zeer ingrijpende, herstructureringen is hierbij een belangrijk instrument om de nadelen van steunverlening (verstoring van de mededinging op de interne markt) te compenseren. Ik evalueer dit aspect verder in mijn interim-conclusie van hoofdstuk 4.

De Commissie heeft beroep ingesteld tegen de uitspraak van het Gerecht en in afwachting van het hoger beroep een nieuw besluit genomen (11 mei 2012).¹⁴² Tegen dit besluit heeft ING beroep ingesteld bij het Gerecht.¹⁴³ Inmiddels heeft de advocaat-

¹³⁹ R.o. 99.

¹⁴⁰ Fanoy & Plomp 2012, p.73.

¹⁴¹ Slot 2012, p. 473.

¹⁴² Besluit 2012/C260/01.

¹⁴³ HvJ EU, beroep ingesteld op 23 juli 2012, zaak T-332/12 (*ING-Groep v. Commissie*).

generaal bij het Hof van Justitie een conclusie genomen in het beroep van de Commissie tegen de uitspraak van het Gerecht.¹⁴⁴ Hij concludeert daarin tot vernietiging van het bestreden arrest op formele gronden, maar adviseert de materiële gronden van de Commissie tegen het arrest af te wijzen. In het licht van het nieuwe besluit van de Commissie van 11 mei 2012 zullen de gevolgen van een eventuele vernietiging echter beperkt blijven.

3.4 Steun aan de automobiellndustrie

De kredietcrisis had niet alleen grote gevolgen voor de financiële sector, maar ook voor de reële economie. Een groot probleem vormde met name de sterk toegenomen terughoudendheid van banken met het verstrekken van kredieten, waardoor veel ondernemingen in de problemen kwamen.¹⁴⁵ Een van de sectoren die het hardst werd geraakt, was de automobiellndustrie,¹⁴⁶ deze kromp in 2008 met maar liefst 20%. Deze industrie is van groot belang voor de Europese economie: de Europese autobedrijven zijn samen goed voor een derde van de mondiale autoproductie en verschaffen werk aan 2 miljoen werknemers (12 miljoen als afhankelijke industrieën worden meegerekend).¹⁴⁷ Het geval van de automobiellndustrie is daarenboven in het kader van deze scriptie bijzonder interessant omdat aan deze sector ook in de Verenigde Staten op grote schaal steun is verleend. Bovendien zijn de ondernemingen die in deze industrie actief zijn in verregaande mate geglobaliseerd, zodat de Europese en Amerikaanse automobiellndustrie voor een belangrijk deel verknoopt waren c.q. zijn. Ook spelen politieke sentimenten ten aanzien van deze sector een grote rol: de automobiellndustrie is goed voor veel werkgelegenheid en daarbij niet zelden een object van nationale trots.¹⁴⁸

Overheden hebben in eerdere jaren dikwijls geprobeerd om hun nationale automobiellndustrie te steunen via een van de uitzonderingsgronden van het derde lid

¹⁴⁴ Conclusie A-G Sharpston van 19 december 2013 in de zaak C-244/12 P, *Commissie v. Nederland/ING*.

¹⁴⁵ Schütte 2012, p. 814.

¹⁴⁶ Salerno 2010, p. 99.

¹⁴⁷ Gegevens ontleend aan COM/2009/104 def.

¹⁴⁸ Zoals bv. ook opgemerkt door de Commissie: ‘De automobiellndustrie is een van de paradepaardjes van de Europese industrie...’. COM/2009/104 def., p. 1

van art. 107 VWEU (verder uitgewerkt in richtlijnen van de Commissie). Een goed voorbeeld hiervan is hoe Frankrijk in 2007 voornemens was om €6 miljoen aan steun te verlenen aan Peugeot-Citroën voor het ontwikkelen van een hybride dieselauto. Deze voorgenomen steun werd onder de vlag gebracht van de uitzonderingen voor milieu en innovatie in de kaderregeling O., O. & I.. De Commissie startte een onderzoek naar deze voorgenomen steunmaatregel omdat zij betwijfelde of er wel sprake was van marktfalen (een van de voorwaarden voor steunverlening), aangezien concurrenten van Peugeot-Citroën ook al hybride dieselauto's aan het ontwikkelen waren.¹⁴⁹ Uiteindelijk trok Frankrijk zijn voornemen tot steunverlening in, waarna de Commissie het onderzoek sloot.

Met oog op de economische crisis, kwam de Commissie in 2009 met een Mededeling die zich specifiek richtte op de problemen in de automobielsector: 'Aanpak van de crisis in de Europese automobielsector'.¹⁵⁰ In deze Mededeling constateert de Commissie dat de automobielsector van groot belang is voor de Europese economie, dat zij in zwaar weer verkeert, en dat zij derhalve steun nodig heeft. Geheel in lijn met het beleid inzake staatssteun, merkt de Commissie echter op dat het van groot belang is deze steunverlening in te kaderen binnen de interne markt:

'De vitaliteit van de Europese automobielsector, het concurrentievermogen van haar producenten en de omvang van haar verkoop is voor een groot deel te danken aan de interne markt. De interne markt zal ook voor de herstelfase van groot belang zijn. Het is dan ook cruciaal dat staatssteun en andere maatregelen zorgvuldig worden ingezet, zodat aan de toekomst van de industrie wordt gewerkt en niet op korte termijn verstoringen worden aangebracht die het concurrentievermogen op lange termijn schaden. Dit betekent dat voordat nationale maatregelen worden genomen, eerst overlegd en samengewerkt moet worden om te waarborgen dat de maatregelen in het algemene EU-kader passen.'¹⁵¹

In aansluiting op het hier geschetste uitgangspunt, dat steunmaatregelen het concurrentievermogen van de industrie niet mogen belemmeren, maakt de Commissie een duidelijk onderscheid tussen steun die wordt verleend in het kader van de financiële crisis, en steun die het karakter van 'gewone' staatssteun heeft. Voor de eerste categorie

¹⁴⁹ Besluit 2007/C/51 persbericht IP/07/1679. Deze casus wordt beschreven door Bacon 2009, p. 10-11.

¹⁵⁰ COM/2009/104 def.

¹⁵¹ COM/2009/104 def., p.2.

is aansluiting gezocht bij de tijdelijke kaderregeling,¹⁵² waarmee de Commissie haar beleid dus net als ten aanzien van financiële instellingen baseerde op de uitzonderingsmogelijkheid van art. 107, derde lid, sub b VWEU. Voor producenten die door structurele problemen in moeilijkheden waren gekomen golden onverkort de gebruikelijke steunvoorwaarden, waaronder de eis van herstructurering:

‘De [tijdelijke] kaderregeling [inzake staatssteun] mag alleen worden toegepast op bedrijven die voor de crisis nog niet in moeilijkheden verkeerden. Aan bedrijven waarvan de moeilijkheden vooral het gevolg zijn van structurele problemen, en niet zozeer van de huidige crisis, kan alleen staatssteun worden verleend als hun steunaanvraag vergezeld gaat van een herstructureringsplan waarmee de levensvatbaarheid op lange termijn wordt gewaarborgd, overeenkomstig de doelstelling om het concurrentievermogen van deze industrie te versterken.’¹⁵³

Een bijzonder probleem was de neiging van nationale overheden om zeker te stellen dat verleende steun ook daadwerkelijk binnen hun land tot zijn recht zou komen en niet naar vestigingen in andere landen zou wegvloeien (het ‘*negative spill-over*’-effect’, eerder door mij besproken in par. 1.2).¹⁵⁴ De Commissie heeft zich steeds met kracht tegen dergelijk protectionisme verzet en ook geprobeerd om overleg tussen verschillende betrokken landen te organiseren om zo deze problematiek het hoofd te bieden.¹⁵⁵ Dit was bijvoorbeeld het geval bij *General Motors* dat diverse lidstaten verzocht om steun te verlenen voor de herstructurering van Opel: de Commissie intervenieerde hier om te voorkomen dat de betrokken nationale overheden in een onderlinge subsidiewedloop (‘subsidy race’) verzeild zouden raken. Uiteindelijk trok *General Motors* zijn verzoeken om steunverlening in nadat de Duitse overheid niet bereid was gebleken om verder bij te dragen aan de herstructurering van Opel.¹⁵⁶

Nationale overheden hebben ruim gebruik gemaakt van de steunmogelijkheden onder de tijdelijke kaderregeling om de automobiellindustrie te steunen: liep de hoeveelheid verleende steun voor de crisis sterk terug, in 2009 bereikte deze een piek

¹⁵² COM/2009/C16/01 (Tijdelijke kaderregeling).

¹⁵³ COM/2009/104 def., p. 7.

¹⁵⁴ Salerno 2010, p. 103.

¹⁵⁵ Salerno 2010, p. 103 wijst erop dat deze rol van de Commissie als facilitator een bijzondere is, aangezien zij normaal gesproken vooral als toezichthouder achteraf optreedt.

¹⁵⁶ *Discussion Paper* 2012, p. 33.

van €1,2 miljard, waarbij indirecte steun in de vorm van leningen van de Europese Investeringsbank (EIB) (€2,8 miljard) en een programma om de sloop van oude auto's te stimuleren (€1,0 miljard) nog buiten beschouwing worden gelaten.¹⁵⁷

De Commissie heeft voor het bestrijden van de effecten van de economische crisis in sectoren van de reële economie dezelfde uitgangspunten in acht genomen als die zij had geformuleerd voor het reguleren van steun aan instellingen in de financiële sector. Het lijkt erop dat zij in ieder geval een belangrijke rol heeft gespeeld bij het voorkomen van *subsidy races* tussen lidstaten,¹⁵⁸ maar of zij ook daadwerkelijk het verlenen van grote hoeveelheden steun in goede banen heeft kunnen leiden is de vraag: de steun die via de tijdelijke kaderregeling werd verleend stond onder toezicht van de Commissie, maar dit was niet het geval voor de grote hoeveelheden steun die via de EIB en via nationale autosloopp programma's werd geboden. De automobiellindustrie is een economische sector die bij uitstek is geïnternationaliseerd, en het is voor de Commissie om die reden een haast onnoemlijke taak om daadwerkelijk coördinerend op te treden en de marktwerking te beschermen. Bovendien is deze sector er bij uitstek een die gekenmerkt wordt door belangrijke aspecten van werkgelegenheid, hetgeen het voor nationale overheden aantrekkelijk maakt om hoe dan ook deze industrie overeind te houden. De Commissie heeft binnen dit complexe speelveld geprobeerd om zoveel mogelijk aansluiting te zoeken bij de uitgangspunten die zij had geformuleerd voor steunverlening in het kader van de crisis en daarin lijkt zij tot op zekere hoogte geslaagd, zij het dat geconstateerd moet worden dat vormen van (indirecte) steunverlening die niet aan het toezicht van de Commissie onderworpen waren mogelijk afbreuk hebben gedaan aan het door de Commissie voorgestane beleid.¹⁵⁹

¹⁵⁷ *Discussion Paper 2012, Non-technical summary* en p. 1, 6.

¹⁵⁸ Hierbij gaat het om nationale overheden die bij het verlenen van steun eindeloos tegen elkaar opbieden en zo in een onderlinge wedloop terechtkomen. Dit leidt tot ondoelmatige steunverlening en daarmee tot verspilling van financiële middelen en verstoring van de mededinging. Zie ook par. 1.2 van deze scriptie.

¹⁵⁹ Zie ook de conclusie van de *Discussion Paper 2012*, waarin wordt opgemerkt dat juist door de vormen van steunverlening die niet via de Commissie lopen (en strikt genomen dus niet steun betreffen in de zin van het Werkingsverdrag) het moeilijk is om inzicht te krijgen in de hoeveelheden verleende steun.

4 Interim-conclusie

Voordat ik overga tot het bespreken van het staatssteunbeleid in de Verenigde Staten is het goed om kort stil te staan bij de bevindingen tot nu toe over het staatssteunbeleid van de Europese Commissie tijdens de kredietcrisis.

Allereerst is het opmerkelijk dat de Commissie in de crisis een leidende rol heeft weten te houden als centrale autoriteit voor het beoordelen van de geoorloofdheid van staatssteun. De hevigheid en snelheid van de ontwikkelingen die de crisis in de periode 2008-2009 veroorzaakte zorgden immers voor een grote druk vanuit de markten en het electoraat op de politiek leiders van de lidstaten om actie te ondernemen. Om in deze context een centrale rol te kunnen blijven spelen op het gebied van staatssteunbeleid heeft de Commissie er voor gekozen om creatief te werk te gaan door zoveel mogelijk binnen de kaders van de reeds bestaande regelgeving naar oplossingen te zoeken om de grootschalige steunoperaties die nodig waren om het financiële systeem en later ook de reële economie aan de gang te houden in te kunnen passen binnen het systeem dat in de loop van decennia was opgebouwd. De Commissie lijkt er hierbij bewust voor gekozen te hebben om de lidstaten tegemoet te komen. Anderzijds moet opgemerkt worden dat de lidstaten op hun beurt niet gebruik hebben gemaakt van de mogelijkheid die art. 108, tweede lid VEU (destijds art. 88, tweede lid EG) aan de Raad biedt om de Commissie te passeren.¹⁶⁰ Dit alles vormt mijns inziens een indicatie van de gevestigde positie van de Commissie als centrale beleidsautoriteit op staatssteungebied en de grote waarde die ook in tijden van crisis door de lidstaten wordt gehecht aan het beleid dat tot stand is gebracht.

De vraag die zich vervolgens voordoet is of gezegd kan worden dat de Commissie met haar soms inventieve wijze van opereren trouw is gebleven aan de

¹⁶⁰ Luja 2009, p. 145-146. Het gaat hierbij om de derde en vierde alinea van het betreffende artikel: 'Op verzoek van een lidstaat kan de Raad met eenparigheid van stemmen beslissen dat een door die staat genomen of te nemen steunmaatregel in afwijking van de bepalingen van artikel 107 of van de in artikel 109 bedoelde verordeningen als verenigbaar moet worden beschouwd met de interne markt, indien buitengewone omstandigheden een dergelijk besluit rechtvaardigen. Als de Commissie met betrekking tot deze steunmaatregel de in de eerste alinea van dit lid vermelde procedure heeft aangevangen, wordt deze door het verzoek van de betrokken staat aan de Raad geschorst, totdat de Raad zijn standpunt heeft bepaald.' Zie ook Werner & Maier 2009, p. 177.

uitgangspunten van beleid die zij voor de crisis formuleerde – zoals bijvoorbeeld het streven naar een meer economische benadering van staatssteunbeleid – en aan de beginselen van het Europese mededingingsrecht – met name het bewaken van de competitie op de interne markt en het tot stand brengen van een sociale, vrije markteconomie. Het is bij deze beoordeling van het grootste belang om de context van de periode 2008-2009 scherp voor ogen te houden. Ingrijpende maatregelen waren noodzakelijk om het instorten van het gehele financiële systeem te voorkomen. Vervolgens diende ook de weerslag die de crisis in de financiële sector op de reële economie had aangepakt te worden. Het is naar ik meen een teken van kracht dat de Commissie ervoor gekozen heeft om met oog op die factoren een beleid vorm te geven dat een balans vormde tussen trouw blijven aan belangrijke uitgangspunten en het erkennen van de noodzaak van ingrijpende maatregelen.

Dit aspect komt scherp naar voren als gekeken wordt naar de mate waarin de Commissie in de loop van de crisis voorwaarden verbond aan de steunverlening aan financiële instellingen: de eis van herstructurering in ruil voor steunverlening is naarmate de crisis minder hevig leek te worden steeds verder aangescherpt. Daarbij heeft de Commissie vanaf het begin een sterk onderscheid gemaakt tussen financiële instellingen en ondernemingen (vgl. de automobiellindustrie) die in de problemen waren gekomen ten gevolge van structurele problemen en die welke te lijden hadden onder de effecten van de uitzonderlijke crisis die zich had voorgedaan.

Met het hanteren van voornoemd uitgangspunt is de Commissie in feite zoveel mogelijk trouw gebleven aan haar voornemen om steunverlening meer en meer vanuit een economisch standpunt te benaderen: de markt zorgt in principe voor het uitsélectioneren van goed functionerende en slecht functionerende ondernemingen, daarbij past geen steunverlening, behoudens de situatie dat ook ondernemingen die vanuit economisch perspectief valide zijn in de problemen komen door uitzonderlijke marktomstandigheden. Ook komt in de diverse mededelingen die de Commissie in het kader van de crisis heeft gepubliceerd – zie de citaten in het voorafgaande hoofdstuk – steeds duidelijk naar voren dat de exceptionele steunverlening die toe werd gestaan geen, of in ieder geval zo min mogelijk, afbreuk mocht doen aan de doelstellingen van het staatssteunbeleid, namelijk het voorkomen van het kunstmatig in stand houden van inefficiënties in de markt en het bevorderen van vrije mededinging.

In het algemeen kom ik op grond van het voorstaande tot een voorzichtig positieve evaluatie van het door de Commissie gevoerde beleid. Het kan echter niet uitgesloten worden dat ook een andere aanpak effectief was geweest, of mogelijk zelfs een gunstiger effect zou hebben gehad. Het is om die reden dat het verhelderend is om nu over te gaan tot een bespreking van het staatssteunbeleid in de Verenigde Staten en de maatregelen die daar in het kader van de crisis zijn genomen. Het samenbrengen van de observaties uit het volgende hoofdstuk met die uit de voorafgaande hoofdstukken, welke laatstgenoemde aan de basis liggen van deze tussenconclusie, leidt tot een meer fundamenteel inzicht in de keuzes die door de Commissie voor het steunbeleid in crisistijd zijn gemaakt.

5 Staatssteun in de Verenigde Staten en de kredietcrisis

5.1 Inleiding

Zoals uit dit hoofdstuk zal blijken, is het beleid ten aanzien van staatssteun in de Verenigde Staten geheel anders ingericht dan dat in de Europese Unie en vertrekt het ook vanuit geheel andere beginselen. Juist deze fundamentele verschillen maken dat een vergelijking tussen beide systemen van mededingingsrecht tot meer inzicht kan leiden in de waardering van het beleid dat de Europese Commissie sinds het uitbreken van de kredietcrisis heeft gevoerd ten aanzien van door overheden verleende staatssteun.

5.2 Staatssteun in de V.S.: algemene karakteristieken

Het Europese mededingingsrecht kent een uitgebreide en strikte regulering van staatssteun. In de Verenigde Staten is dit niet het geval.¹⁶¹ De waardering van verleende staatssteun is hier vooral een zaak van de *common law*, waar in individuele zaken door de rechter bepaalde beginselen en leidraden worden geformuleerd. Een disciplinerende functie op algemeen niveau van de rechtspraak zoals die in de Europese context door het Europese Hof van Justitie uitgeoefend wordt, is echter afwezig en binnen het Amerikaanse kader ook haast ondenkbaar. Het goed- of afkeuren van verleende steun is daarmee ook vooral een politieke aangelegenheid, waarbij kiezers geacht worden bij verkiezingen het door politici gevoerde beleid goed te keuren of af te straffen. Hoewel vanuit democratisch perspectief controle door kiezers in principe toe te juichen is, moet hierbij opgemerkt worden dat er een risico bestaat op verlening van ondoelmatige of onnodige steun omdat bij beslissingen tot steunverlening politieke motieven dikwijls een rol zullen spelen en effectieve controle door kiezers (die immers enkel achteraf hun oordeel kunnen geven, bij de stembus) ontbreekt. Met oog op dit alles kan vanuit Europees perspectief dan ook wel gezegd worden dat een staatssteunbeleid in de Verenigde Staten feitelijk niet bestaat.¹⁶²

¹⁶¹ Dit uit zich ook in het feit dat de wetenschappelijke literatuur over staatssteunbeleid in de Verenigde Staten vrij beperkt is. Het belangrijkste, recente artikel is dat van Wood 2013. Informatief is ook het themanummer van *EStAL* (2006) over staatssteun in de EU en de VS.

¹⁶² Spector 2007, p. 8. Dit blijkt bijvoorbeeld ook uit de geringe aandacht die in Amerikaanse handboeken over mededingingsbeleid aan staatssteun wordt besteed (zie bv. Hovenkamp 2005 en Hylton 2003).

Op een meer fundamenteel niveau speelt bij de afwezigheid van een uitgewerkt systeem van staatssteuncontrole in de Verenigde Staten de gedachte mee dat de meeste vormen van staatssteun door de staten worden verleend om ondernemingen te lokken om zich in die staat te vestigen (*locational aid*).¹⁶³ de staten moeten vrij zijn om alle middelen, ook financiële, in te zetten op de markt voor de vestiging van ondernemingen.¹⁶⁴ Hierbij speelt opnieuw de gedachte een rol dat kiezers via politieke kanalen uitwassen in het steunbeleid zullen voorkomen: een staat die te veel steun verleent, of zelfs bankroet gaat, zal inwoners verliezen. Zoals Heimler & Jenny echter terecht opmerken, is de termijn waarop politici werken doorgaans niet even lang als die waarop steunverlening betrekking heeft. Het gevolg hiervan is dat politici zich bij besluiten over steunverlening niet al te zeer zullen laten hinderen door de vrees voor afstraffing door hun kiezers omdat tegen de tijd dat de (mogelijk negatieve) effecten van steunverlening aan het licht komen de beleidsmakers in kwestie de politieke arena allang weer verlaten hebben.¹⁶⁵

Het bovenstaande brengt met zich mee dat, in tegenstelling tot de andere gebieden van het mededingingsrecht,¹⁶⁶ het denken over staatssteunbeleid vooral gevormd is door de praktijk in de Europese Unie, en niet die van de Verenigde Staten.¹⁶⁷ Dit mag – zoals in het voorgaande terloops ook al aan de orde kwam – echter niet tot de aanname leiden dat het verlenen van steun door overheden in de Verenigde Staten minder vaak voorkomt dan in de Europese Unie. Sterker nog, in zekere zin is de Amerikaanse situatie complexer doordat steunverlening zowel op federaal als op statelijk niveau kan plaatsvinden (en uiteraard ook op regionaal en lokaal niveau).¹⁶⁸ Populair is vooral het verlenen van belastingvrijstellingen (*tax exemptions*) aan grote ondernemingen, met als doel om zo het vestigingsklimaat te bevorderen. Het achterliggende idee van een dergelijke maatregel is, dat de misgelopen

¹⁶³ Schenk 2006, p. 3n.1 merkt op dat anders dan in de EU in de VS steunverlening aan ondernemingen die in moeilijkheden zijn geraakt echter nauwelijks voorkomt.

¹⁶⁴ Heimler & Jenny 2012, p. 351.

¹⁶⁵ Heimler & Jenny 2012, p. 351.

¹⁶⁶ Möschel 2007, p. 261.

¹⁶⁷ Wood 2013, p. 40. Zie voor een beschouwing over de relatie tussen het mededingingsbeleid van de EU en de VS in het algemeen Kovacic 2008.

¹⁶⁸ Zie bijvoorbeeld Hawk & Laudati 1996.

belastinginkomsten worden terugverdiend door de gecreëerde werkgelegenheid en de stimulans die de vestiging van een grote onderneming kan vormen voor de lokale economie. Uit dit voorbeeld blijkt wel dat ook in de Verenigde Staten het verlenen van staatssteun vaak gekoppeld is aan het voeren van sociale politiek. Zo verleende de stad San Francisco bijvoorbeeld belastingvrijstellingen aan grote ondernemingen op voorwaarde dat zij zich zouden vestigen in economisch achtergebleven gebieden van de stad.¹⁶⁹ Dergelijke verlening van steun op contractuele grondslag is een veelgebruikt middel, waarbij overheden vaak diverse contractuele bepalingen opnemen die ervoor moeten zorgen dat beloften die door ondernemingen in ruil voor de ontvangen steun worden gedaan ook daadwerkelijk waar worden gemaakt.¹⁷⁰ Wood 2013 onderscheidt vier manieren waarop overheden deze zekerheden proberen te verkrijgen:¹⁷¹

1. door middel van *exactions* (lett. ‘vorderingen’). In deze situatie geeft de overheid steun in de vorm van het niet toepassen van een verordening (m.n. bij bouwverordeningen is dit populair) op voorwaarde dat de onderneming in kwestie vooraf compenserende maatregelen treft, bv. het aanleggen van een stadspark.
2. door middel van contractuele *claw-back provisions*. Dit zijn contractuele bepalingen die worden gebruikt wanneer overheden belastingkortingen/vrijstellingen willen verlenen. Zoals hiervoor is beschreven, is de achterliggende gedachte hierbij dat de komst van een onderneming gunstige effecten kan hebben voor het economische of sociale klimaat in bepaalde (achtergebleven) gebieden. Om te voorkomen dat ondernemingen in de contractuele fase beloften doen die zij later niet na blijken te kunnen komen, nemen overheden bepalingen op die de overheid toestaan om het verleende voordeel terug te nemen indien de gedane beloften niet worden nagekomen.
3. door middel van *special interest contracts*. Hierbij gaat het vanuit Europees perspectief niet direct om staatssteun, maar veeleer om het verkrijgen van

¹⁶⁹ Wood 2013, p. 40.

¹⁷⁰ Wood 2013, p. 41.

¹⁷¹ Wood 2013, p. 41-43.

politieke steun door een onderneming door middel van het maken van afspraken met andere, niet-gouvernementele, partijen. Er moet hierbij bijvoorbeeld gedacht worden aan het sluiten van een overeenkomst met vertegenwoordigers van werknemers, die op zijn beurt leidt tot politieke steun in bijvoorbeeld de gemeenteraad voor een project dat de betrokken onderneming graag wil uitvoeren.

4. door middel van buitencontractuele juridische middelen. Hierbij is er geen duidelijk gedefinieerde contractuele relatie tussen overheid en onderneming en doet de betreffende overheid een beroep op de rechter om deze onderlinge verhouding te definiëren. Het kan hierbij bijvoorbeeld gaan om een beroep op *eminent domain*, waarbij wordt beargumenteerd dat de lokale economie zozeer afhankelijk is van de aanwezigheid van de onderneming, dat het vertrek ervan ongeoorloofd is.

Uit bovenstaande opsomming blijkt opnieuw hoezeer het verlenen van steun in de Verenigde Staten zich nog veel meer in het politieke domein bevindt dan in de Europese Unie. Door het uitgebreide stelsel van wet- en regelgeving in Europees verband is de speelruimte van nationale overheden om door middel van steunverlening politiek te bedrijven immers sterk ingeperkt. De opsomming van Wood lijkt daarmee te suggereren dat overheid en ondernemingen in de Verenigde Staten waar het gaat om steunverlening in de regel veel meer in een contractuele verhouding tot elkaar staan dan in het Europese stelsel van mededingingsrecht, dat gedomineerd wordt door een geïstitutionaliseerd en sterk gebureaucratiseerd stelsel van mededingingsrecht.¹⁷² Dit laat onverlet dat de Amerikaanse praktijk ook overeenkomsten met de Europese handelswijze vertoont. Zo is met name de tweede manier om voorwaarden aan staatssteun te stellen niet beperkt tot de Amerikaanse praktijk, maar ook zeer gangbaar in Europa, bij het verbinden van voorwaarden aan subsidies.¹⁷³

¹⁷² Zie ook Wood 2013, p. 45; Möschel 2007, p. 262.

¹⁷³ Wood 2013, p. 42.

5.3 Staatssteun in de V.S.: centrale bepalingen en beginselen van beleid

Omdat een centraal, gecoördineerd beleid inzake staatssteun in de Verenigde Staten vrijwel afwezig is, wordt de praktijk van steunverlening slechts ingeperkt door enkele regels en beginselen die zijn ontwikkeld op constitutioneel niveau (wetgeving van het Congres) en in de praktijk van de *common law*. Wood onderscheidt daarnaast als inperkende factoren politieke druk en bepalingen van het strafrecht.¹⁷⁴

Op constitutioneel niveau, is van belang de zogenaamde *Dormant Commerce Clause* van art. 1, afdeling 8 van de *U.S. Constitution*. De bepaling luidt als volgt:

Article 1 – The Legislative Branch

Section 8 – Powers of Congress

The Congress shall have Power (...) To regulate Commerce with Foreign Nations, and among the several States, and with the Indian Tribes;

De bepaling is ‘dormant’ in die zin dat hij *a contrario* moet worden uitgelegd: de Grondwet geeft aan het Congres de exclusieve bevoegdheid om de handel tussen de staten van de federatie te reguleren, hetgeen impliceert dat de staten deze handelingsvrijheid niet toekomt. Zo gelezen verbiedt de bepaling de staten om wetgeving tot stand te brengen die de handel tussen de staten onredelijk kan bemoeilijken of discriminatoir van aard is.¹⁷⁵ Hierbij geldt dat het benadelen van ondernemingen uit andere staten door middel van belastingheffing verboden is, maar dat het bevoordelen van ondernemingen uit de eigen staat door middel van subsidies is geoorloofd.¹⁷⁶ In zeldzame gevallen brengt het Congres op basis van de Commerce Clause wetgeving tot stand, zoals het verbod om belasting te heffen over verkopen die via het internet worden gedaan.¹⁷⁷

Het Amerikaanse Hooggerichtshof heeft in het arrest *Hunt v. Washington State Apple Adver. Commn.* (1977) bepaald dat de Commerce Clause zo gelezen moet worden dat deze geschreven is met oog op het tot stand brengen van een nationale gemeenschappelijke markt binnen de Verenigde Staten. In deze zaak had de staat North-

¹⁷⁴ Wood 2013, p. 43.

¹⁷⁵ Wood 2013, p. 43; Schenk 2006, p. 3.

¹⁷⁶ Schenk 2006, p. 3.

¹⁷⁷ Schenk 2006, p. 4.

Carolina een wet aangenomen die voorschreef dat verpakkingen waarin appels de staat werden ingevoerd moesten voldoen aan de voorschriften van het Amerikaanse ministerie van landbouw (USDA). Deze regeling werd aangevochten door appelproducenten uit de staat Washington, die standaarden hanteerden die hoger waren dan die van de USDA en die hun verpakkingsmethoden drastisch zouden moeten aanpassen om aan de eisen van North-Carolina te voldoen. Het Hooggerechtshof vernietigde de betreffende regelgeving en oordeelde onder meer:

‘By requiring Washington apples to be sold under the inferior grades of their federal counterparts, the North Carolina statute offers the North Carolina apple industry the very sort of protection against out-of-state competition that the Commerce Clause was designed to prohibit.’¹⁷⁸

Wood wijst erop dat op grond van deze bepaling enerzijds verleende staatssteun aangevochten kan worden voor de rechter, maar dat anderzijds ook ondernemingen aan wie steun is verleend zich op deze bepaling kunnen beroepen als er met de betrokken overheid afspraken zijn gemaakt die in strijd zijn met de *Dormant Commerce Clause*.¹⁷⁹

Een belangrijk recent arrest voor de status van staatssteun in de Verenigde Staten was de zaak *DaimlerChrysler Corp. v. Cuno* (15 mei 2006).¹⁸⁰ Het Hooggerechtshof van de V.S. oordeelde toen dat belastingbetalers die klaagden over belastingvoordelen verleend aan ondernemingen geen direct belang (‘standing’) hadden om belastingwetten van de staten aan te vechten voor een federale rechter (r.o. 1b):

‘Because state budgets frequently have an array of tax and spending provisions that may be challenged on a variety of bases, affording state taxpayers standing to press such challenges simply because their tax burden gives them an interest in the state treasury would interpose the federal courts as “ ‘virtually continuing monitors of the wisdom and soundness’ ” of state fiscal administration, contrary to the more modest role Article III envisions for federal courts’

¹⁷⁸ U.S. Supreme Court, 20 juni 1977, *Hunt v. Washington State Apple Adver. Commn.*, 432 U.S. 333, 350, r.o. 3a.

¹⁷⁹ Zie Wood 2013, p. 43 en de zaak *City of Oakland v. Oakland Raiders* (Cal. App. 1st District, 15 november 1985, *City of Oakland v. Oakland Raiders*, 174 Cal. App. 3d 414).

¹⁸⁰ U.S. Supreme Court, 15 mei 2006, *DaimlerChrysler Corp. et al. v. Cuno et al.*, 547 U.S. 332.

De uitspraak van het Hooggerechtshof was een teleurstelling: naar het arrest was verwachtingsvol uitgekeken omdat in de betreffende zaak de wijdverbreide praktijk van het verlenen van belastingvoordelen aan ondernemingen om investeringen aan te trekken aan de orde werd gesteld.¹⁸¹ In feite werd aldus de vigerende interpretatie van de Commerce Clause, die zoals gezegd staten toestaat ondernemingen afkomstig uit de eigen staat te bevoordelen boven die uit andere staten, ter discussie gesteld. Nu het Hooggerechtshof oordeelde dat de eisers geen belang hadden, kwam het aan een inhoudelijk oordeel niet meer toe.

Opnieuw een indicatie van het sterk politieke karakter van steunverlening in de Verenigde Staten is dat Wood politieke beperkingen als een van de drie beperkende factoren voor steunverlening onderscheidt. Zij wijst erop dat als overheden te genereus steun verlenen, de politieke gevolgen hiervan enorm kunnen zijn, als de steunverlening een belangrijk thema bij de volgende verkiezingen wordt.

Ten derde onderscheidt Wood nog de beperkingen die aan steunverlening worden gesteld door strafrechtelijke bepalingen. Hierbij gaat het met name om het risico van corruptie.

5.4 De crisis in de V.S.: steun aan de financiële sector en de automobielandustrie

Om het voorgaande beter inzichtelijk te maken, zullen nu twee casus besproken worden van steun die is verleend ten gevolge van de effecten van de kredietcrisis. Het gaat hierbij om dezelfde sectoren welke eerder zijn besproken vanuit Europees perspectief: de steun aan de banken (par. 5.4.1) en de steun aan de automobielandustrie (par. 5.4.2).

5.4.1 Steun aan de financiële sector

De oorzaken voor de hevigheid van de kredietcrisis lagen in de Amerikaanse hypotheekmarkt. In 2007 kwam een ontwikkeling tot uitbarsting die vanaf het begin van de jaren '90 langzaam had voortgeschreden: het securitiseren van zogenaamde *subprime*-hypotheek had geleid tot een ongekend en haast ondoordringbaar woud van

¹⁸¹ Zie bijvoorbeeld het artikel van Schenk 2006 in het themanummer van *EStAL* over staatssteun in de EU en de VS.

complexe en zeer risicovolle financiële producten.¹⁸² Securitatisatie is een techniek om activa (*assets*) die naar hun aard niet-verhandelbaar zijn, te financieren. Bij securitatisatie van bijvoorbeeld een hypotheek (voor de bank een actief) worden de vorderingen die de bank (de *originator*: de partij die zijn actief verkoopt) op derden heeft (de hypotheekhouders) verkocht en overgedragen aan een *special purpose vehicle* (SPV), dat wil zeggen een entiteit (meestal een BV) die speciaal voor het aankopen van dergelijke vorderingen is opgericht. De SPV financiert de aankoop van deze vorderingen middels het uitgeven van obligaties (*'asset-backed securities'*) op de kapitaalmarkt. Een volgende (mogelijke) stap is dat een *structured investment vehicle* (SIV) obligaties opkoopt bij verschillende SPVs om zo tot een investering te komen waarbij het risico zoveel mogelijk gespreid is. De SIV financiert deze aankoop op zijn beurt weer met de uitgifte van obligaties op de kapitaalmarkt.¹⁸³

Het meest in het oog springende kenmerk van securitatisatie als financieringstechniek is met name het doorverkopen en opdelen van kredietrisico door middel van het uitgeven van obligaties, hetgeen tot steeds verdere atomisering over verschillende investeerders leidt van het risico dat aan verstrekte kredieten is verbonden. Door de kredietcrisis werd pas echt ten volle duidelijk welke risico's het gebruik van dergelijke complexe financiële producten met zich mee kan brengen, met name door de onderschatting van kredietrisico's door de *rating agencies* en het blinde vertrouwen van investeerders in die *ratings*.¹⁸⁴ Met het tot een einde komen van de jarenlange prijsstijgingen op de Amerikaanse huizenmarkt, ontstonden verliezen op de gesecuritiseerde *subprime*-hypotheek, die zich doorvertaalden in de gesecuritiseerde financiële producten. Maar door de complexiteit van deze producten konden investeerders niet meer overzien welke risico's waar precies lagen. Omdat financiële

¹⁸² Een *subprime* hypotheek is een hypotheek waaraan een relatief hoog risico verbonden is, bijvoorbeeld door de geringe kredietwaardigheid van de hypotheeknemer of de verhouding van de lening in relatie tot de waarde van het onderpand. Wibier 2012, p. 3, 8.

¹⁸³ Voor een verdere introductie tot securitatisatie verwijs ik naar Wibier 2012 en Vink 2009.

¹⁸⁴ Wibier 2012, p. 6; Jeuken & Coppes 2010, p. 144; Vink 2009, p. 220-221. Dit is niet de plaats om uitgebreid de oorzaken en het verloop van de kredietcrisis te bespreken. Er bestaat een uitgebreide literatuur over dit onderwerp, ik verwijs voor meer informatie naar de uitstekende inleidingen in deze materie van Blom 2010 en Vink 2009. Specifiek voor de Amerikaanse situatie is Engel & McCoy 2011 een goed startpunt.

instellingen ook zelf stevig in gesecuritiseerde producten hadden geïnvesteerd, leidde deze onzekerheid uiteindelijk ook tot onderling wantrouwen tussen banken, hetgeen voor een haast complete stilstand van het interbancaire kredietverkeer zorgde.¹⁸⁵

De eerste structurele maatregel die de Amerikaanse overheid nam met oog op de crisis was het instellen van een reddingsplan ('*bailout plan*') ter grootte van \$700 miljard: de *Emergency Economic Stabilization Act* (EESA).¹⁸⁶ Ter vergelijking: de Amerikaanse begroting voor 2008 exclusief de *bailout* bedroeg \$2,9 biljoen: het reddingspakket zorgde derhalve voor een stijging van de Amerikaanse begroting met 24%.¹⁸⁷ Dit plan, opgesteld door minister van financiën Henry Paulson in samenspraak met FED-voorzitter Bernanke en gesteund door president Bush, was met name gericht op het ondersteunen van financiële instellingen. *Section 2* van de *Act* definieert de doelstellingen van de wetgeving als volgt:

SEC. 2. PURPOSES.

The purposes of this Act are—

- (1) to immediately provide authority and facilities that the Secretary of the Treasury can use to restore liquidity and stability to the financial system of the United States; and
- (2) to ensure that such authority and such facilities are used in a manner that—
 - (A) protects home values, college funds, retirement accounts, and life savings;
 - (B) preserves homeownership and promotes jobs and economic growth;
 - (C) maximizes overall returns to the taxpayers of the United States; and
 - (D) provides public accountability for the exercise of such authority.

De *Act* was er dus duidelijk op gericht om grootschalige actie te kunnen ondernemen om de toenemende paniek op de financiële markten en de steeds groter wordende instabiliteit van het financiële systeem het hoofd te kunnen bieden. Het plan kwam pas na enkele debatrondes door het Congres: in een eerste stemming in het Huis van Afgevaardigden op 27 september was het plan nog weggestemd, met 228 tegen 205

¹⁸⁵ Wibier 2012, p. 6. De complexiteit ging nog veel verder, doordat investeerders door middel van *credit default swaps* (CDS) in CDOs konden investeren zonder ze daadwerkelijk aan te schaffen en er bovendien voordeel bij konden hebben om te speculeren op het faillissement van de betreffende SPV. Zie ook daarvoor Wibier 2012, p.6-7.

¹⁸⁶ De 'Emergency Economic Stabilization Act of 2008' (3 oktober 2008), *Public Law* 110-343 (110th Congress).

¹⁸⁷ *Budget of the United States Government. Fiscal Year 2008*, p. 151 (table S-1).

stemmen. In reactie op deze afwijzing daalde de Dow Jones index de volgende dag met 7% en de olieprijs met \$10. Ook zagen centrale banken wereldwijd zich genoodzaakt om in een gezamenlijke operatie op grote schaal liquide middelen in het wereldwijde financiële systeem te pompen. En, om de Amerikaanse ontwikkelingen af te zetten tegen wat er in Europa gebeurde, een dag later, op 29 september, nationaliseerden de Nederlandse, Belgische en Luxemburgse overheden gezamenlijk de Fortis bank, en nog een dag later werd Dexia gered door de Franse en Belgische overheden. Deze snelle en ingrijpende ontwikkelingen zorgden ervoor dat het Congres partijpolitieke belangen tijdelijk terzijde kon stellen en alsnog, op 1 oktober, de EESA aannam (met 263 tegen 171 stemmen).¹⁸⁸

Het voorgaande geeft aan dat ook in de Verenigde Staten, waar staatssteun op zichzelf minder aan banden is gelegd maar wel meer is gepolitiseerd dan in de Europese Unie, de steunverlening controversieel was. Daarbij speelt ook mee dat de Amerikaanse overheid eerder, in september 2008, al een serie diverse, vaak zeer kostbare, *ad hoc*-maatregelen had genomen: zo waren onder meer de hypotheekbanken *Fannie Mae* en *Freddie Mac* genationaliseerd (6 september 2008), was \$85 miljard steun verleend aan AIG (16 september 2008), en had men Lehman Brothers failliet laten gaan (15 september 2008). Ook stonden er inmiddels nog maar 2 van de 5 grote *investment banks* op Wall Street overeind (Goldman Sachs en Morgan Stanley; Bear Stearns, Merrill Lynch en Lehman Brothers waren omgevallen), en zelfs die hadden groter overheidstoezicht geaccepteerd in ruil voor toegang tot additionele kredietfaciliteiten van de federale bank.

In latere reddingsplannen ging meer aandacht uit naar sectoren in de reële economie, met name de automobiellindustrie. Dit onderwerp bespreek ik in de volgende paragraaf.

5.4.2 Steun aan de automobiellindustrie

De recessie die het gevolg was van de kredietcrisis bracht de drie grootste autoproducenten van de Verenigde Staten – General Motors, Ford en Chrysler – in grote problemen. Uiteindelijk besloot de Amerikaanse federale overheid om een enorm noodkrediet te verlenen (in 2009 ging het om \$52 miljard aan General Motors, waarvan

¹⁸⁸ Engel & McCoy 2011, p. 111.

61% als deelneming in aandelen, en \$5,1 miljard aan Chrysler). Deze beslissing was controversieel, waarbij voorstanders benadrukten dat deze industriële giganten ‘too big to fail’ waren en een grote toegevoegde waarde hadden voor de werkgelegenheid (ca. 3 miljoen banen).¹⁸⁹ De noodsteun was deel van een groter programma van de zojuist gekozen president Obama (geïnaugureerd op 20 januari 2009) ter ondersteuning van de reële economie, de *American Recovery and Reinvestment Act of 2009*, ter grootte van \$787 miljard (inwerking getreden op 17 februari 2009).¹⁹⁰ Section 3, sub a van de Act definieert de doelstellingen van het programma als volgt:

SEC. 3. PURPOSES AND PRINCIPLES.

(a) STATEMENT OF PURPOSES.—The purposes of this Act include the following:

- (1) To preserve and create jobs and promote economic recovery.
- (2) To assist those most impacted by the recession.
- (3) To provide investments needed to increase economic efficiency by spurring technological advances in science and health.
- (4) To invest in transportation, environmental protection, and other infrastructure that will provide long-term economic benefits.
- (5) To stabilize State and local government budgets, in order to minimize and avoid reductions in essential services and counterproductive state and local tax increases.

Uit deze tekst komt duidelijk naar voren dat dit omvangrijke steunprogramma erop gericht was om de Amerikaanse economie als geheel uit het slop te halen. Met name de eerstgenoemde doelstelling sub a, het behoud en de schepping van nieuwe banen en het ondersteunen van economisch herstel, sluiten goed aan bij de argumenten die naar voren werden gebracht om de automobiellindustrie te steunen. Wel stelde de Amerikaanse overheid harde eisen: ondernemingen die federale steun ontvingen moesten een herstructureringsplan indienen bij het Witte Huis. Dit doet denken aan de wijze waarop de Europese Commissie voorwaarden kan verbinden aan steunverlening. Dat de uitwerking van deze eis in de Verenigde Staten verregaande effecten kon hebben bleek

¹⁸⁹ Luo 2013, p. 157.

¹⁹⁰ De ‘American Recovery and Reinvestment Act of 2009’ (6 januari 2009), *Public Law* 111-5 (111th Congress).

toen president Obama in februari 2009 de herstructureringsplannen van Chrysler en General Motors afkeurde: Chrysler kreeg te horen dat het voor 30 april overeenstemming met zijn schuldeisers moest bereiken of dat het anders alle federale steun zou verliezen; General Motors werd gedwongen zijn CEO te ontslaan en kreeg eveneens te horen dat het op korte termijn ingrijpende veranderingen moest doorvoeren (zoals het heronderhandelen van arbeidsvoorwaarden met de vakbonden). Beide bedrijven haalden de deadlines niet en gingen bankroet. Dit betekende dat ze onder een speciale regeling kwamen te vallen waarin ze verregaande herstructureringsplannen konden doorvoeren. Om dit proces te versnellen, stelde het Witte Huis additionele financiering voor beide bedrijven beschikbaar van in totaal \$33 miljard in ruil voor het verwerven van een overheidsdeelname. Slechts anderhalve maand later hadden beide ondernemingen verregaande hervormingen doorgevoerd en konden ze de staat van bankroet (*Bankruptcy*) achter zich laten.¹⁹¹ Het gevolg van dit alles was wel dat eind 2009 de Amerikaanse overheid in totaal \$81,1 miljard had uitgegeven om de automobiellindustrie overeind te houden.

Alles bij elkaar lijkt het resultaat van de steun aan de automobiellindustrie gunstig te zijn geweest: General Motors en Chrysler hebben beide een grootschalige herstructurering ondergaan en inmiddels de overheidssteun volledig afbetaald. Ook zijn beide ondernemingen inmiddels weer winstgevend: in 2011 behaalde General Motors de hoogste nettowinst ooit (\$7.6 miljard) en ook Chrysler boekte een positief resultaat (\$183 miljoen).

5.5 Conclusie

In de Verenigde Staten wordt steunverlening traditioneel gezien als een belangrijk onderdeel van het marktgedrag van de staten van de federatie op de federale markt en niet als een hindernis voor vrije mededinging. Ook is het denken over steunverlening veel politieker georiënteerd, wat duidelijk naar voren is gekomen in het crisisbeleid: de president en het Congres hebben ingrijpende steunmaatregelen goedgekeurd zonder daarbij uitgebreid aandacht te besteden aan eventuele marktversturende effecten van die steun. Het Amerikaanse steunbeleid tijdens de crisis wijkt hierin fundamenteel af van het beleid zoals dat in de Europese Unie is gevoerd.

¹⁹¹ Engel & McCoy 2011, p. 125-126.

6. Conclusie

Aan het onderzoek dat ik in deze scriptie heb uitgevoerd lag de vraag ten grondslag hoe het beleid van de Europese Commissie inzake het verlenen van staatssteun sinds het uitbreken van de kredietcrisis door de nationale overheden van de lidstaten van de Europese Unie moet worden beoordeeld binnen de context van de beginselen van het Europees mededingingsrecht en in rechtsvergelijkend perspectief met het Amerikaanse mededingingsrecht ter zake.

Gebleken is dat het Europese systeem van staatssteuncontrole een uitgebreide en doorwrochte wettelijke systematiek kent die gegrondvest is op beginselen die raken aan de kern van het Europese project (hoofdstuk 1) en sterk beïnvloedt wordt door economische en sociaal-politieke factoren (hoofdstuk 2). Ook is duidelijk geworden dat het beleid dat de Commissie heeft gekozen om de uitdagingen die de kredietcrisis met zich meebracht het hoofd te bieden op veel punten aansluiting zocht bij de reeds bestaande praktijken van staatssteunbeleid en toezicht op steunverlening (hoofdstuk 3). Zoals opgemerkt in de interim-conclusie (hoofdstuk 4), is de Commissie erin geslaagd om ondanks de grote druk van financiële markten, de publieke opinie en nationale politici een leidende rol te houden als centrale autoriteit voor het staatssteunbeleid.

De strategie die de Commissie heeft gekozen laat zich nog het best kenschetsen als een combinatie van enerzijds trouw blijven aan gevestigde uitgangspunten van staatssteunbeleid en anderzijds op flexibele en creatieve wijze tegemoet proberen te komen aan de noodzaak om het financiële systeem overeind te houden en de economie te stimuleren. Hierbij heeft de Commissie gepoogd een onderscheid te maken tussen ondernemingen die door inherente inefficiënties in de problemen waren gekomen en zij die door de extreme marktomstandigheden in woelige wateren waren geraakt. Hoewel deze aanpak effectief lijkt te zijn geweest – overheden zijn immers in staat gesteld om verregaande maatregelen te nemen om financiële instellingen te redden, onder de voorwaarde dat dergelijke maatregelen met ingrijpende herstructureringen gepaard zouden gaan – kan er niet aan voorbij gegaan worden dat de soepele opstelling van de Commissie dan wel pragmatisch mag zijn geweest, maar op veel punten ook een breuk betekende met het staatssteunbeleid. Het bewaken van de mededinging en het voorkomen van marktverstoringen werden immers tijdelijk ondergeschikt gemaakt aan het belang van het overeind houden van marktpartijen. Hoewel dit in de gegeven

omstandigheden begrijpelijk was, betekent dit ook dat het juist ingezette beleid naar een meer economische benadering van staatssteun minder prominent kon worden doorgevoerd dan aanvankelijk de bedoeling leek. De Commissie lijkt dit ook te hebben geobserveerd, blijkens de steeds strengere eisen die aan steunverlening zijn verbonden naarmate de crisis verminderde. Dit wijst erop dat ook de Commissie terug wil naar een meer stringent staatssteunbeleid dat opnieuw gegrondvest is op de beginselen van vrije mededinging in een sociale markt waarbij de beoordeling van de geoorloofdheid van steun gestoeld is op overwegingen van sociaal-economische aard, met name het streven naar een duurzamer en innovatiever Europa.

Uit de rechtsvergelijking van het Europese staatssteunbeleid tijdens de crisis met dat van de Verenigde Staten (hoofdstuk 5) is gebleken dat de wijze waarop in respectievelijk de EU en de VS over staatssteun wordt gedacht en de manier waarop steun wordt verleend en gecontroleerd fundamenteel verschilt. Waar in de EU een uitgebreid beleidskader en instrumentarium bestaat en de beslissingsbevoegdheid en controle over steunverlening is opgedragen aan de Europese Commissie, een bij uitstek ambtelijk orgaan, wordt de omgang – want van beleid in juridische zin kan eigenlijk nauwelijks gesproken worden – met staatssteun in de VS gedomineerd door politieke afwegingen en het idee van steunverlening als natuurlijk onderdeel van interstatelijke competitie.

Met name dit laatste element doet een fundamenteel verschil met Europese denkbeelden over staatssteun naar voren komen: waar in de EU het steunbeleid gegrondvest is op de gedachte dat steunverlening in principe verstorend werkt, is in de VS de opvatting dominant dat steunverlening juist een belangrijk onderdeel vormt van het marktgedrag van de staten van de federatie op de federale markt. In die optiek is steunverlening een essentieel onderdeel van competitie binnen de federatie en niet een hindernis voor vrije mededinging. Gezien tegen de achtergrond van de grote invloed die het denken in de VS over competitie in het algemeen heeft gehad op het mededingingsbeleid van de EU, is het paradoxaal genoeg dus de EU en niet de VS waar een economische benadering gericht op het beschermen van vrije mededinging een (steeds sterkere) rol speelt in beslissingen inzake steunverlening.

Het fundamentele verschil in denken over staatssteun in de EU en de VS heeft ook duidelijk zijn weerslag gehad in de wijze waarop in beide blokken steunverlening

tijdens de kredietcrisis tegemoet is getreden. De Europese Commissie heeft gepoogd om zoveel mogelijk binnen de kaders van het Werkingsverdrag te blijven en een uniform beleid vorm te geven dat tegemoet kon komen aan de noodzakelijke interventies die nodig waren om ondernemingen, en met name financiële instellingen, overeind te houden. De kracht van het Europese model van staatssteunbeleid en –controle, namelijk de zorgvuldig uitgewerkte beleidskaders die op basis van de bepalingen van het Werkingsverdrag door de Commissie en het Hof tot stand zijn gebracht, is in een crisissituatie zoals die zich vanaf 2007 voordeed tegelijkertijd ook een mogelijke zwakte. In een situatie van hoge politieke druk voldeden de gevestigde beleidskaders niet altijd. De Commissie heeft zich pragmatisch opgesteld en de kaders tijdelijk verlaten en aangepast. Over de keuzes die hierin zijn gemaakt wordt in de literatuur wisselend geoordeeld, zeker is echter wel dat de Commissie zich in het licht van de crisis genoodzaakt zag om de juist ingeslagen weg van een meer economische benadering van staatssteunbeleid tijdelijk op te schorten.

In de Verenigde Staten was het denken over steunverlening zoals gezegd traditioneel al veel politieker georiënteerd, hetgeen tijdens de crisis des te sterker naar voren is gekomen. Overwegingen van marktverstoring hebben bij het nemen van steunbeslissingen een ondergeschikte rol gespeeld, zoals ook blijkt uit de toelichtingen op de grote wetsvoorstellen die op dit gebied zijn aangenomen door het Congres. Dit laatste element laat ook helder naar voren komen dat hoe geïntegreerd de EU op staatssteungebied ook mag zijn, zij uiteindelijk niet kan steunen op de centrale politiek-bestuurlijke leiding zoals die in de Verenigde Staten bestaat. Dit blijkt nog wel het meest duidelijk uit de enorme financiële impuls, in de vorm van steunverlening, die de Verenigde Staten aan het begin van de crisis, in oktober 2008 en een jaar later in 2009, respectievelijk aan de financiële sector en de reële economie gaven.

Een dergelijk beleidsinstrument ontbeert de Commissie, die in haar staatssteunbeleid immers moet opereren binnen de kaders van de bevoegdheden die haar door het Werkingsverdrag zijn toebedeeld. Deze beperking wijst op een belangrijk ander aspect van het Europese staatssteunbeleid, die toont dat op fundamenteel niveau de mechanismen in de EU en de VS niet eens zo heel verschillend zijn. Ook in Europa is immers tijdens de crisis de verwevenheid van staatsteunbeleid met het politieke naar voren gekomen. Want waar de Commissie enerzijds als hoeder van het staatssteunbeleid

grootschalige steunverlening mogelijk maakte, waren het anderzijds de staatshoofden en regeringsleiders verenigd in de Europese Raad die verantwoordelijkheid voor het verdere crisisbeleid droegen. Dit algehele crisisbeleid, waarvan de zojuist (18 december 2013) na moeizaam onderhandelen tot stand gekomen voorgenomen bankenunie het voorlopige sluitstuk vormt, viel buiten het bereik van het onderzoek van deze scriptie, maar is impliciet, via de bespreking van het beleid van de Commissie, steeds aanwezig geweest. De afgelopen jaren hebben getoond hoe groot het effect van problemen in de financiële sector kan zijn voor de gehele economie. Sterker nog: de kredietcrisis liep in de loop van 2010 uit in een schulden crisis waarbij de kredietwaardigheid van de lidstaten – die hun staatsschulden hadden laten oplopen om financiële steunverlening mogelijk te maken – sterk onder druk kwam te staan. Naar aanleiding van deze gebeurtenissen van de afgelopen jaren zijn in Europese context grootschalige reddingsmechanismes opgetuigd en is het debat over extra regulering voor de financiële sector op gang gekomen. Daarmee waren het de financiële instellingen die aan het begin van de crisis stonden, en zijn het opnieuw de financiële instellingen die de eindfase van de crisis markeren.

In het licht van dit alles is het werk van de Commissie tijdens de crisisjaren uitzonderlijk te noemen, aangezien zij in korte tijd in een hevig gepolitiseerde context ingrijpende beslissingen heeft genomen over de steunverlening door de lidstaten aan financiële instellingen en ondernemingen in sectoren van de reële economie. Daarbij lijkt zij zoveel mogelijk te hebben geprobeerd om daar waar dat mogelijk was vast te houden aan de beginselen van het staatssteunbeleid, onder meer middels het vereisen van herstructureringen. Indien de Commissie stringenter aan de bestaande kaders had vastgehouden, was de flexibiliteit die de hevigheid van de crisis vereiste niet mogelijk geweest, met alle gevolgen van dien.

Nu de storm weer enigszins is gaan liggen is het echter zaak voor de Commissie om de opgedane ervaringen te verankeren in nieuw beleid, waarin de fundamentele uitgangspunten van de Europese staatssteuncontrole worden verenigd met de eisen die de wereld na de crisis aan mededinging op een vrije, sociale markt stelt. Daarbij moet wel worden opgemerkt dat het van belang is dat de lidstaten toezien op de democratische legitimering van dit alles: waar het te verdedigen valt dat in een noodsituatie zoals die zich tijdens de crisis voordeed ingrijpende maatregelen kunnen

worden genomen door een bureaucratisch orgaan als de Commissie, is het nu de effecten van de crisis langzaam wegebben noodzakelijk dat het beleid weer stevig verankerd wordt in de bepalingen en beginselen van de Europese verdragen.

Bibliografie

Adriaanse, Barkhuysen & Van Emmerik 2008

P.C. Adriaanse, T. Barkhuysen & M.L. van Emmerik, 'Staatssteun en kredietcrisis. Staats(steen)rechtelijk noodrecht gewenst?', *NJB* 42 (2008), p. 2622-2626.

Ahlborn & Berg 2004

C. Ahlborn & C. Berg, 'Can State Aid Control Learn from Antitrust? The Need for a Greater Role for Competition Analysis under the State Aid Rules', in: Biondi, Eeckhout & Flynn 2004, p. 41-65.

Ahlborn & Piccinin 2010

C. Ahlborn & D. Piccinin, 'The Application of the Principles of Restructuring Aid to Banks during the Financial Crisis', *EStAL* 2010-1, p. 47-64.

Anestis 2012

P. Anestis, 'State Aid and Antitrust Remedies: Anything in Common?', *EStAL* 2012-3, p. 551-555.

Bacon 2009

K. Bacon (ed.), *European Community Law of State Aid*. Oxford/New York: Oxford University Press, 2009.

Basedow 2011

J. Basedow, *Structure and effects in EU competition law: studies on exclusionary conduct and state aid* (International competition law series 47), Alphen aan de Rijn: Kluwer Law International, 2011.

Biondi, Eeckhout & Flynn 2004

A. Biondi, P. Eeckhout & J. Flynn (eds.), *The Law of State Aid in the European Union*. Oxford: Oxford University Press, 2004.

Blom 2010

J. Blom (red.), *De kredietcrisis. Een politiek-economisch perspectief*, Amsterdam: Amsterdam University Press 2010.

Botta 2013

M. Botta, 'State Aid Control in South-East Europe: The Endless Transition', *EStAL* 2013-1, p. 83-94.

Boudghene & Maes 2012

Y. Boudghene & S. Maes, 'Empirical Review of EU Asset Relief Measures in the Period 2008-2012', *EStAL* 2012-4, p. 777-790.

Brander & Spencer 1985

J.A. Brander & B.J. Spencer, 'Export Subsidies and International Market Share Rivalry', *Journal of International Economics* 18 (1995), p. 83-100.

Van den Brink & Den Ouden 2012

J.E. van den Brink & W. den Ouden, 'Europese subsidies en staatssteun', *Tijdschrift voor staatssteun* 2012-3, p. 99-109.

Búrca 2005

G. de Búrca (ed.), *EU Law and the Welfare State. In Search of Solidarity*, Oxford/New York: Oxford University Press, 2005

Buts, Joris & Jegers 2013

C. Buts, T. Joris & M. Jegers, 'State Aid Policy in the EU Member States', *EStAL* 2013-2, p. 330-340.

Cremona 2011

M. Cremona (ed.), *Market Integration and Public Services in the European Union*, Oxford: Oxford University Press 2011.

Danwitz 2011

Th. von Danwitz, 'The Concept of State Aid in Liberalized Sectors', in: Cremona 2011, p. 103-115.

Derenne & Merola 2006

J. Derenne & M. Merola (eds.), *Economic analysis of State aid rules – contributions and limits* (Proceedings of the third annual conference of the Global Competition Law Centre, College of Europe 21-22 September 2006), Berlijn: Lexxion Verlagsgesellschaft 2006.

Discussion Paper 2012

L. Grigolon, N. Leheyda & F. Verboven, *Discussion Paper No. 12-077. Public Support for the European Car Industry: An Integrated Analysis* (Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung GmbH / Centre for European Economic Research), 2012.

Engel & McCoy 2011

K.C. Engel & P.A. McCoy, *The Subprime Virus. Reckless Credit, Regulatory Failure, and Next Steps*, Oxford: Oxford University Press 2011.

Essers & Lejeune 2013

M.J.J.M. Essers & H.C. Lejeune, 'Diensten van algemeen economisch belang en staatssteun', *Tijdschrift voor staatssteun* 2013-1, p. 16-20.

Fanoy & Plomp 2012

J.W. Fanoy & M.J. Plomp, 'Het ING-arrest: *collateral damage* of een serieus probleem bij de toepassing van het MEP bij de bankensteun?', *Tijdschrift voor staatssteun* 2012-2, p. 71-76.

Gelhorn, Kovacic & Calkins 2004

E. Gelhorn, W. Kovacic & S. Calkins, *Antitrust law and economics in a nutshell*, St. Paul, MN: Thomson/West 2004.

Hawk & Laudati 1996

B.E. Hawk & L.L. Laudati, 'Antitrust Federalism in the United States and Decentralization of Competition Law Enforcement in the European Union: A Comparison', *Fordham International Law Journal* 20-1, 18-49.

Heimler & Jenny 2012

A. Heimler & F. Jenny, 'The limitations of European Union control of state aid', *Oxford Review of Economic Policy* 28-2, p. 347-367.

Hessel 2009

B. Hessel, 'De algemene groepsvrijstellingsverordening voor staatssteun. Aanzienlijk meer mogelijkheden voor decentrale staatssteun', *de Gemeentestem* 2009, nr. 7311, p. 59-66.

Hessel 2007

B. Hessel, 'De economische benadering van staatssteun. Ingrijpende gevolgen voor de decentrale staatssteunpraktijk', in: B. Hessel, E. Perton & J. (red.), *Europa op het grensvlak van recht en beleid, Praktijckahiers Europees recht* (deel 1), Den Haag: Sdu Uitgevers 2007, p. 75-87.

Hovenkamp 2005

H. Hovenkamp, *Federal Antitrust Policy. The Law of Competition and its Practice*, St. Paul, MN: Thomson West, 2005.

Hylton 2003

K. N. Hylton, *Antitrust law: economic theory and common law evolution*, Cambridge: Cambridge University Press 2003.

Jarosz-Friss & Scharf 2008

A. Jarosz-Friss & T. Scharf, 'External aspects of State aid policy (Part 1 – WTO)', in: Mederer, Pesaresi & Van Hoof 2008, p. 123-145.

Jeuken & Coppes 2010

R. Jeuken & B. Coppes, 'Kredietderivaten als katalysator van de crisis?', in: Blom 2010(1), p. 143-178.

Kleiner 2008

Th. Kleiner, 'The State Aid Action Plan', in: Mederer, Pesaresi & Van Hoof 2008, p. 65-98.

Knook 2013

A.D.L. Knook, 'De nieuwe DAEB-gids van de Europese Commissie: balanceren op drie koorden tegelijkertijd', *NtEr* 2013-6, p. 191-196.

Knook 2012

A.D.L. Knook, 'Nieuwe regelgeving diensten van algemeen economisch belang', *Bouwrecht* 2012-2, p. 66-70.

Kovacic 2008

W. E. Kovacic, 'Competition Policy in the European Union and the United States: Convergence or Divergence?', *Competition law international* 2008-4(3), p. 8-18.

Kroes 2007

N. Kroes, 'Keynote speech: The refined economic approach in State aid law: A policy perspective', in: Derenne & Merola 2006, p. 1-5.

Laprévôté 2012

F.-C. Laprévôté, 'Selected Issues Raised by Bank Restructuring Plans under EU State Aid Rules', *EStAL* 2012-1, 93-112.

Lienemeyer & LE Mouël 2011

M. Lienemeyer & L. le Mouël, 'The European Commission's Phasing-Out Process for Exceptional Crisis-related Measures', *EStAL* 2011-1, p. 41-48.

Luja 2009

R. Luja, 'State Aid and the Financial Crisis: Overview of the Crisis Framework', *EStAL* 2009-2, p. 145-159.

Ludding 2012

R. Ludding, 'Nederland en ING tegen de Europese Commissie: staatssteun ten behoeve van de bankensector. Beleid en grenzen', *Tijdschrift voor financieel recht* 2012-12, p. 472-479.

Luo 2013

J. Luo, 'Which industries to bail out first in economic recession? Ranking US industrial sectors by the power-of-pull', *Economic Systems Research* 2013-25(2), p. 157-169.

Mamdani 2012

G. Mamdani, 'State aid for the rescue and restructuring of banks: the current regime and the way forward', *ERA Forum* 2012-13, p. 241-256.

Mederer, Pesaresi & Van Hoof 2008

W. Mederer, N. Pesaresi, M. van Hoof (red.), *EU Competition law. Volume iv: State Aid. Book one*, Leuven: Claeys & Casteels 2008.

Meij 2012

A. Meij, 'In Search of a Manifest Error: Dutch Complexities Between Certainties of the Law and Uncertainties of Economics?', *EStAL* 2012-3, p. 547-550.

Merola, Hancher, Ibáñez Colomo 2007

M. Merola, L. Hancher, P. Ibáñez Colomo e.a., 'The most appropriate economic tool for a better targeted State aid policy', in: Derenne & Merola 2007, p. 29-67.

Möschel 2007

W. Möschel, 'US versus EU Antitrust Law', *ZWeR* 2007, p. 261-265.

Murphy 2013

F. Murphy, 'The Financial Crisis in Ireland and the Use of the State Aid Rules by the EU Commission: Observations', *EStAL* 2013-2, p. 260-289.

Nicolaides 2010

P. Nicolaides, 'State Aid', in: I. Kokkoris & R. Olivares-Caminal, *Antitrust Law amidst Financial Crises*, Cambridge: Cambridge University Press 2010, p. 349-388.

Nicolaides 2008

P. Nicolaides, *Essays on law and economics of state aid* (diss. Maastricht), Maastricht 2008.

Nicolaides, Kekelekis & Kleis 2008

P. Nicolaides, M. Kekelekis & M. Kleis, *State Aid Policy in the European Community. Principles and Practice*, Austin/Boston etc.: Wolters Kluwer, 2008.

Oldale & Piffaut 2009

A. Oldale & H. Piffaut, 'Introduction to State aid law and policy', in: Bacon 2009, p. 3-22.

Plender 2004

R. Plender, 'Definition of Aid', in: Biondi, Eeckhout & Flynn 2004, p. 3-39.

Rehbinder 2004

M. Rehbinder, 'Recent Developments in Commission State Aid Policy and Practice', in: Biondi, Eeckhout & Flynn 2004, p. 117-131.

Salerno 2010

'The Restructuring of the Automobile Industry: A European Solution for a European Problem?', *EStAL* 2010-1, p. 99-103.

Sanchez-Rydelski 2006

M. Sanchez-Rydelski, *The EC State Aid Regime. Distortive Effects of State Aid on Competition and Trade*, Londen: Cameron May, 2006.

Schenk 2006

D.H. Schenk, 'The Cuno Case: a Comparison of U.S. Subsidies and European State Aid', *EStAL* 2006-1, p. 3-8.

Schütte 2012

M. Schütte, 'Revising the Rescue and Restructuring Aid Guidelines for the Real Economy – A Practitioner's Wishlist', *EStAL* 2012-4, p. 813-819.

Schwalbe 2011

U. Schwalbe, 'Structure and Effects in European Competition Law – Studies on Exclusionary Conduct and State Aid', in: Basedow 2011, p. 162-191.

Sloccock 2002

B. Sloccock, 'The Market Economy Investor Principle', *Competition Policy Newsletter* 2002-2, p. 23-26.

Slot 2012

P.J. Slot, 'Het eerste arrest over steunverlening aan de banken gedurende de financiële crisis', *Ars Aequi* 2012-6, p. 465-473.

Spector 2007

D. Spector, 'The Economic Analysis of State Aid Control', in: Derenne & Merola 2006, p. 7-27.

Vink 2009

D. Vink, 'Securitisatie: Hoe nu verder?', *Maandblad voor Accountancy en Bedrijfseconomie* 2009, p. 215-223.

Werner & Maier 2009

P. Werner & M. Maier, 'Procedure in Crisis? Overview and Assessment of the Commission's State Aid Procedure during the Current Crisis', *EStAL* 2009-2, p. 177-186.

Wibier 2012

R. Wibier, 'The crisis of credit and securitization', *TISCO Working Paper Series on Banking, Finance and Services* 2012-2, p. 2-9.

Winckler & Little 2007

A. Winckler & D. Little, 'A Comparison of WTO subsidy and EU state aid rules', in: *Economic analysis of state aid rules: contributions and limits* (Proceedings of the third annual conference of the Global Competition Law Centre (GCLC), College of Europe, 21-22 September 2006), Berlin: Lexxion, 2007, p. 197-211.

Wood 2013

D.P. Wood, 'State Aid Management in the United States', *EStAL* 2013-1, p. 40-45.

Van der Woude & Moreno 2013

M. van der Woude & L.O. Moreno, 'Overview of the Case Law in State Aid Matters: June 2011 to June 2012', *EStAL* 2013-2, p. 246-259.

Yergin & Stanislaw 2002

D. Yergin & J. Stanislaw, *The commanding Heights: The Battle for the World Economy* (Simon and Schuster 2002).

Zimmer 2011

D. Zimmer, 'Protection of Competition v. Maximizing (Consumer) Welfare', in: Basedow 2011, p. 23-40.

Jurisprudentiellijst

HvJ EU 2 maart 2012, gevoegde zaken T-29/10 en T33/10 (*Nederland v. Commissie en ING Groep N.V. ondersteund door de Nederlandsche Bank v. Commissie*).

HvJ EG 12 februari 2008, nr. T-289/03 (*BUPA*).

HvJ EG 13 januari 2005, nr. C-174/02 (*Streekgewest westelijk Noord-Brabant*).

HvJ EG 24 juli 2003, nr. C-280/00 (*Altmark*).

HvJ EG 9 juli 2003, gevoegde zaken C-83/01 P, C-93/01, C-94/01 P (*Chronopost*).

HvJ EG 16 mei 2002, nr. C-482/99 (*Frankrijk v. Commissie – Stardust Marine*).

HvJ EG 4 april 2001, nr. T-288/97 (*Regione Autonoma Friuli Venezia Giulia v. Commissie*).

HvJ EG 13 maart 2001, nr. C-379/98 (*Preussen Elektra*).

HvJ EG 19 mei 1993, nr. C-320/91 (*Corbeau*).

HvJ EG 23 april 1991, nr. C-41/90 (*Höfner*).

HvJ EG 27 maart 1980, nr. 61/79 (*Denkavit Italiana*).

HvJ EG 2 juli 1974, nr. 173-73 (*Italië v. Commissie*).

HvJ EG 13 juli 1966, gevoegde zaken C-56/64 en 58/64 (*Consten-Grundig*).

HvJ EGKS 23 februari 1961, nr. 30/59 (*Steenkolenmijnen v. Hoge Autoriteit*).

U.S. Supreme Court, 15 mei 2006, *DaimlerChrysler Corp. et al. v. Cuno et al.*, 547 U.S. 332.

U.S. Supreme Court, 20 juni 1977, *Hunt v. Washington State Apple Adver. Commn.*, 432 U.S. 333, 350.

U.S. Supreme Court, 15 januari 1951, *Dean Milk Co. v. City of Madison*, 340 U.S. 349.

U.S. Supreme Court, 6 mei 1940, *United States v. Socony Vacuum Oil Co.*, 310 U.S. 150, 172.

U.S. Supreme Court, 22 maart 1897, *United States v. Trans-Missouri Freight Association*, 166 U.S. 290.

Court of Appeals of California, First Appellate District, Division Four, 15 november 1985, *City of Oakland v. Oakland Raiders*, 174 Cal. App. 3d 414.

Officiële documenten van de Commissie

Besluit 2012/C260/01

Beschikking van de Commissie van 11 mei 2012 (SA.28855 – N 373/09) *ING Restructuring Plan regarding recapitalisation and illiquid assets back-up facility* (*PbEU* 2012/C 260/01).

Besluit 2012/21/EU

Besluit van de Commissie van 20 december 2011 betreffende de toepassing van artikel 106, lid 2, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie op staatssteun in de vorm van compensatie voor de openbare dienst, verleend aan bepaalde met het beheer van diensten van algemeen economisch belang belaste ondernemingen (*PbEU* 2012/L 7/3).

Besluit 2010/608/EG

Beschikking van de Commissie van 18 november 2009 betreffende steunmaatregel C 10/09 (ex N 138/09) die Nederland ten uitvoer heeft gelegd ten behoeve van de *Illiquid Assets Back-up*faciliteit en het herstructureringsplan voor ING (*PbEU* 2010, L274/139).

Besluit 2007/C/51

Beschikking van de Commissie van 13 november 2007 betreffende steunmaatregel C 51/07 (ex N 530/07).

COM/2012/C296/02

Mededeling van de Commissie over verlenging van de geldigheidsduur van de communautaire richtsnoeren inzake reddings- en herstructureringssteun aan ondernemingen in moeilijkheden van 1 oktober 2004 (*PbEU* 2012/C 296/3).

COM/2012/C08/02

Mededeling van de Commissie betreffende de toepassing van de staatssteunregels van de Europese Unie op voor het verrichten van diensten van algemeen economisch belang verleende compensatie (*PbEU* 2012, C 8/4).

COM/2011/900 def.

Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, de Raad, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's. Een kwaliteitskader voor diensten van algemeen belang in Europa.

COM/2010/C329/07 ('Exit Communication')

Mededeling van de Commissie betreffende de toepassing vanaf 1 januari 2011 van de staatssteunregels op maatregelen ter ondersteuning van banken in het kader van de financiële crisis. (*PbEU* 2010/C 329/07).

COM/2009/C195/04 (Restructuring Communication)

Mededeling van de Commissie betreffende het herstel van de levensvatbaarheid en de beoordeling van de herstructureringsmaatregelen in de financiële sector in de huidige crisis met inachtneming van de staatssteunregels. (*PbEU* 2009/C 195/09).

COM/2009/C72/01 (Impaired Assets Communication)

Mededeling van de Commissie betreffende de behandeling van aan een bijzondere waardevermindering onderhevige activa in de communautaire bankensector. (*PbEU* 2009/C 72/01).

COM/2009/C16/01 (Tijdelijke kaderregeling)

Mededeling van de Commissie – Tijdelijke communautaire kaderregeling inzake staatssteun ter stimulering van de toegang tot financiering in de huidige financiële en economische crisis. (*PbEU* 2009/C 16/01) (herzien: COM/2009/C83/01; herzien: COM/2011/C 6/5; vervallen per december 2011).

COM/2009/C10/03 (Recapitalisation Communication)

Mededeling van de Commissie – De herkapitalisatie van financiële instellingen in de huidige financiële crisis: beperking van steun tot het noodzakelijke minimum en bescherming tegen buitensporige mededingingsverstoringen. (*PbEU* 2009/C 10/02).

COM/2009/104 def.

Mededeling van de Commissie – Aanpak van de crisis in de Europese automobieliindustrie.

COM/2008/C270/02 (Banking Communication)

Mededeling van de Commissie – De toepassing van de staatssteunregels op maatregelen in het kader van de huidige wereldwijde financiële crisis genomen met betrekking tot financiële instellingen. (*PbEU* 2008/C 270/8) (herzien : COM/2011/C356/02 ; herzien : COM/2013/C/216/01).

COM/2005/107 def. (Actieplan Staatssteun)

Actieplan Staatssteun. Minder en beter gerichte staatssteun: een routekaart voor de hervorming van het staatssteunbeleid (2005-2009).

COM/2004/C244/02 (r&h-richtsnoeren)

Mededeling van de Commissie. Communautaire richtsnoeren inzake reddings- en herstructureringssteun aan ondernemingen in moeilijkheden. (*PbEU* 2004/C 244/2; verlengd middels 2012/C 296/02).

Kaderregeling 2012/C 8/03

Mededeling van de Commissie. EU-kaderregeling inzake staatssteun in de vorm van compensatie voor de openbare dienst (2011) (*PbEU* 2012, C 8/15).

Kaderregeling 2006/C 323/01 (Kaderregeling O., O. & I.)

Communautaire Kaderregeling inzake staatssteun voor onderzoek, ontwikkeling en innovatie (*PbEU* 2006/C 323/1).

Verordening (EU) 1407/2013 (de-minimisverordening)

Verordening (EU) Nr. 1407/2013 van de Commissie van 18 december 2013 betreffende de toepassing van de artikelen 107 en 108 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie op de-minimissteun (*PbEU* 2013, L 352/1).

Verordening (EU) 360/2012

Verordening (EU) Nr. 360/2012 van de Commissie van 25 april 2012 betreffende de toepassing van de artikelen 107 en 108 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie op de-minimissteun verleend aan diensten van algemeen economisch belang verrichtende ondernemingen (*PbEU* 2012, L 114/8).

Verordening (EG) 800/2008 (Algemene groepsvrijstellingsverordening)

Verordening (EG) Nr. 800/2008 van de Commissie van 6 augustus 2008 waarbij bepaalde categorieën steun op grond van de artikelen 87 en 88 van het Verdrag met de gemeenschappelijke markt verenigbaar worden verklaard („de algemene groepsvrijstellingsverordening’’) (*PbEU* 2008/L 214/3).

Verordening (EG) 659/1999

Verordening (EG) nr. 659/1999 van de Raad van 22 maart 1999 tot vaststelling van nadere bepalingen voor de toepassing van artikel 93 van het EG-Verdrag (*PbEG* 1999/L 83/1).

